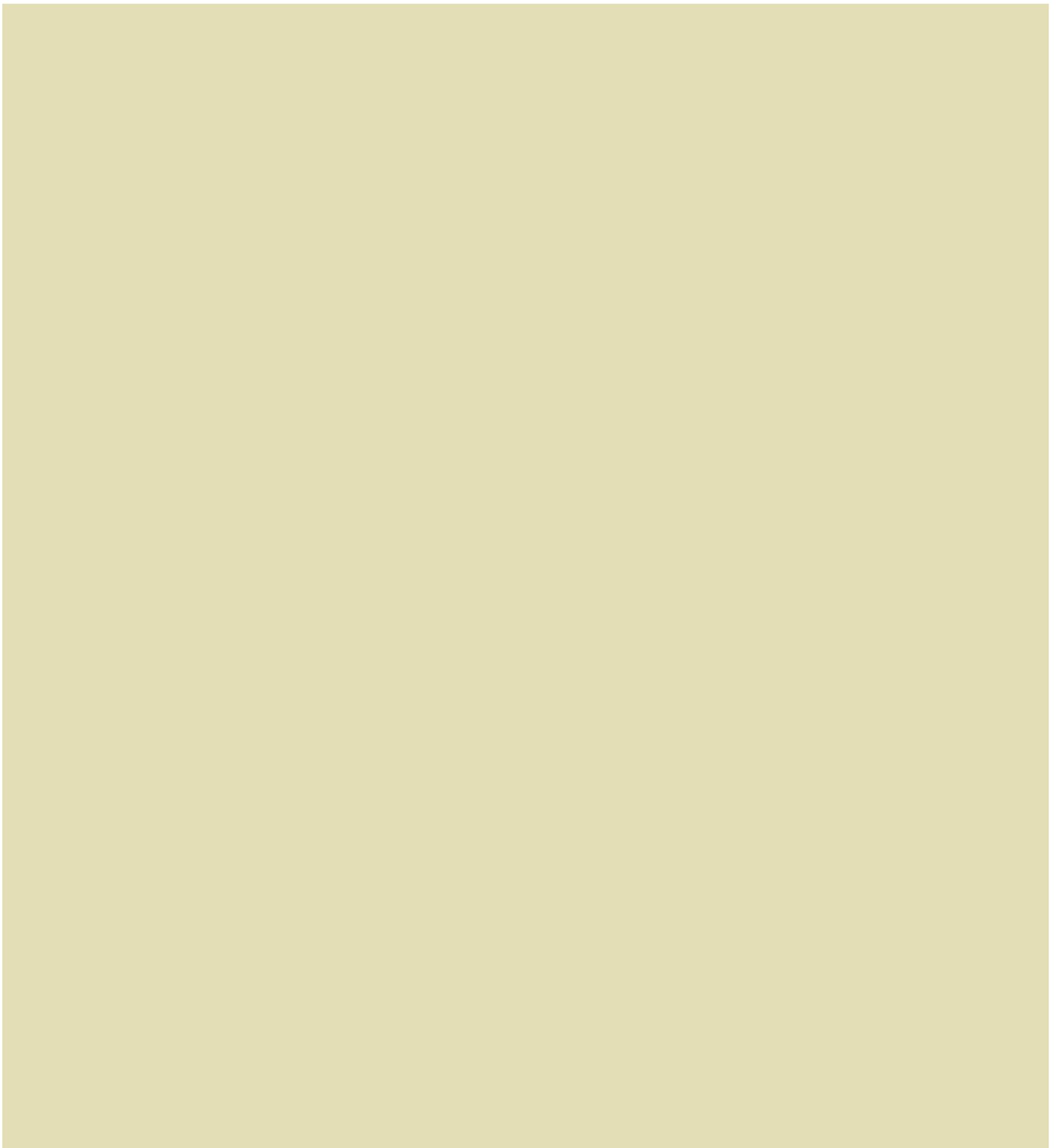


LIBRO BLANCO  
PROCESO ELECTORAL FEDERAL  
2011-2012

LIBRO BLANCO  
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012



**LIBRO BLANCO**  
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

LIBRO BLANCO  
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

D.R. © 2013, Instituto Federal Electoral  
Primera edición: junio 2013  
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. Marco Antonio Baños Martínez  
Dr. Lorenzo Córdova Vianello  
Dra. María Macarita Elizondo Gasperín  
Mtro. Alfredo Figueroa Fernández  
Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre  
Dra. María Marván Laborde  
Dr. Benito Nacif Hernández

### SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO

#### PROPIETARIOS

Partido Acción Nacional

Sen. Javier Corral Jurado

Partido Revolucionario Institucional

Dip. Mauricio Sahuí Rivero

Partido de la Revolución Democrática

Dip. Marcos Rosendo Medina Filigrana

Partido del Trabajo

Dip. Héctor Hugo Roblero Gordillo

Partido Verde Ecologista de México

Dip. Ricardo Astudillo Suárez

Movimiento Ciudadano

Dip. Ricardo Mejía Berdeja

Partido Nueva Alianza

Dip. Luis Antonio González Roldán

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### PROPIETARIOS

Partido Acción Nacional

Lic. Rogelio Carbajal Tejada

Partido Revolucionario Institucional

Lic. José Antonio Hernández Fraguas

Partido de la Revolución Democrática

Mtro. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Partido del Trabajo

Mtro. Pedro Vázquez González

Partido Verde Ecologista de México

C. Sara Isabel Castellanos Cortés

Movimiento Ciudadano

Lic. Juan Miguel Castro Rendón

Partido Nueva Alianza

Prof. Roberto Pérez de Alva Blanco

PRESIDENTE DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE  
Dr. Leonardo Valdés Zurita

SECRETARIO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA  
Lic. Edmundo Jacobo Molina

DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES  
Ing. René Miranda Jaimes  
Encargado del despacho

DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
Lic. Alfredo E. Ríos Camarena Rodríguez

DIRECTOR EJECUTIVO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL  
Prof. 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

DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACIÓN  
Lic. Román Torres Huato

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 Guillermo Carrillo Poblano

DIRECTORA JURÍDICA  
Mtra. Rosa María Cano Melgoza

COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE INFORMÁTICA  
Ing. Jorge Humberto Torres Antuñano  
Encargado del despacho

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

COORDINADOR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE PLANEACIÓN  
Mtro. José Luis Rodríguez Herrera



# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	11
II. ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN .....	13
Sujetos regulados: .....	14
Partidos políticos .....	14
II.1. TIEMPOS QUE CORRESPONDEN A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INDIVIDUALMENTE, Y CUANDO INTEGRAN COALICIÓN TOTAL O PARCIAL .....	14
II.2. HORARIOS FIJOS EN LOS PAUTADOS .....	15
II.3. EL FORMATO DE LOS PROMOCIONALES .....	16
II.4. EL ARTÍCULO 60 DEL COFIPE: PORCENTAJE QUE DEBEN DESTINAR LOS PARTIDOS A CADA TIPO DE ELECCIÓN FEDERAL .....	18
Emisoras .....	20
II.5. MAPAS DE COBERTURA, CATÁLOGO Y BLOQUEOS DE TRANSMISIONES EN EMISORAS REPETIDORAS .....	20
II.6. EMISORAS COMUNITARIAS .....	23
II.7. LA VERIFICACIÓN DE PROMOCIONALES TRANSMITIDOS Y LOS INSTRUMENTOS GARANTES PARA RESARCIR INCUMPLIMIENTOS: VISTAS, REQUERIMIENTOS Y REPROGRAMACIÓN DE LOS MATERIALES .....	25
II.8. CRITERIOS RELEVANTES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN ELECCIONES LOCALES COINCIDENTES CON LAS FEDERALES .....	29
II.8.a. Emisoras de la zona conurbada .....	29
II.8.b. Distribución de tiempos en emisoras que atienden elecciones locales coincidentes con la federal: sin coincidencia en calendarios de sus respectivas etapas electorales, pero sí en su fecha de jornada comicial .....	34
Aspectos técnicos para la implementación .....	37
II.9. PLAZOS PARA SUBIR LOS PROMOCIONALES PAUTADOS A LA PÁGINA DE INTERNET DEL IFE, EN LOS QUE SE INDICA LA FECHA EN QUE COMENZARÁ SU TRANSMISIÓN .....	37
II.10. PLAZOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE MATERIALES .....	39
II.11. PLAZOS PARA EL RETIRO DE PROMOCIONALES AL APLICAR MEDIDAS CAUTELARES .....	41
Autoridades electorales locales y jurisdiccionales .....	42
II.12. TIEMPOS PARA AUTORIDADES ELECTORALES DURANTE EL PERIODO DE INTERCAMPAÑA .....	42
II.13. COMPETENCIA EN RADIO Y TELEVISIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES .....	44
II.14. DETERMINACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES DISTINTAS A LAS ELECTORALES .....	45

III. JUSTICIA ELECTORAL EXPEDITA: EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL.....	49
III.1. POTESTAD SANCIONADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL .....	49
III.2. FUNCIONAMIENTO Y ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS .....	51
III.3. FACULTADES DE LAS JUNTAS Y CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EL RECURSO DE REVISIÓN .....	54
III.4. REGLAS DE TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR .....	57
III.5. LAS AUTORIDADES ELECTORALES FRENTE A LA PRESENTACIÓN DE QUEJAS FRÍVOLAS.....	62
III.6. ESTADÍSTICA GLOBAL SOBRE QUEJAS, MEDIDAS CAUTELARES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN .....	64
III.6.a. Información cuantitativa .....	64
III.6.b. Información cualitativa.....	64
III.7. COMPRA O ADQUISICIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PAUTADOS POR EL IFE.....	69
III.8. CRITERIOS EN CUANTO A DENIGRACIÓN Y CALUMNIA EN PROPAGANDA POLÍTICA EN RADIO Y TELEVISIÓN.....	74
III.9. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: USO PARCIAL DE RECURSOS PÚBLICOS, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PROMOCIÓN PERSONALIZADA .....	76
III.10. PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN PROMOCIONALES PAUTADOS EN TIEMPOS DEL ESTADO .....	81
III.11. DIFUSIÓN DE INFORMES DE LABORES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL .....	82
III.12. CRITERIOS SOBRE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑAS.....	85
IV. MONITOREO DE ESPACIOS QUE DIFUNDEN NOTICIAS.....	89
V. EL PAPEL DE LAS ENCUESTAS Y SU REGULACIÓN.....	99
VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PEF 2011-2012.....	107
VI.1. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS.....	107
VI.2. COALICIONES ELECTORALES.....	111
VI.2.a. Las nuevas disposiciones legales y su instrumentación.....	111
VI.3. LAS CONTIENDAS INTERNAS.....	116
VI.4. REGISTRO DE CANDIDATOS.....	118
VI.4.a. Acceso a la información sobre candidatos.....	118
VI.5. EQUIDAD Y PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS.....	120
VII. LOS DEBATES PRESIDENCIALES EN 2012.....	125
VIII. REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.....	133
VIII.1. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.....	133
VIII.2. LA CREDENCIAL PARA VOTAR COMO MEDIO DE IDENTIFICACIÓN FRENTE A LA POSIBLE EMISIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA .....	136

VIII.3. ACTUALIZACIÓN Y DEPURACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL Y LISTAS NOMINALES DE ELECTORES.....	140
VIII.3.a. Actualización del Padrón Electoral.....	140
VIII.3.b. Depuración del Padrón Electoral.....	143
VIII.3.c. Listas Nominales de Electores.....	147
VIII.4. ACTUALIZACIÓN DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL .....	150
IX. INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA .....	153
X. VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: ANÁLISIS DE LA SEGUNDA EXPERIENCIA.....	161
X.1. EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR A LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, EN TERRITORIO NACIONAL.....	161
X.2. EL MODELO POSTAL PARA EL REGISTRO Y VOTACIÓN.....	163
X.3. PLAZOS ESTABLECIDOS PARA EL REGISTRO Y VOTACIÓN DESDE EL EXTRANJERO .....	166
X.4. TEMPORALIDAD Y FINALIDAD DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.....	167
X.5. LIMITACIONES DE ACCESO A INFORMACIÓN SUFICIENTE PARA EMITIR UN VOTO RAZONADO POR PARTE DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.....	168
X.6. INTEGRACIÓN DE LOS VOTOS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN LOS RECUENTOS TOTALES DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES .....	169
XI. RESULTADOS ELECTORALES.....	171
XI.1. CONTEO RÁPIDO .....	171
XI.2. PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES.....	174
XI.3. CÓMPUTOS DISTRITALES.....	180
XII. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS Y SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL .....	185
XIII. REFORMA POLÍTICA 2012: RETOS DE IMPLEMENTACIÓN .....	189
XIV. ANEXO TÉCNICO.....	201



## I. INTRODUCCIÓN

El 17 de octubre de 2012 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la creación de un *Grupo de Trabajo para la Coordinación de la Redacción del Libro Blanco sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012*. El resultado, lejos de ser una memoria pormenorizada o descriptiva de la elección, es un documento analítico que da cuenta de problemas específicos y dilemas que se presentaron a lo largo del pasado proceso electoral federal. En el texto se exponen y sistematizan una pluralidad de miradas que reflejan las diversas posturas de los integrantes del Consejo General. Por ese motivo, el lector no necesariamente encontrará conclusiones únicas o reflexiones coincidentes para cada tema abordado, pero sí, en conjunto, un grupo ordenado de insumos que pretenden contribuir al debate ciudadano y legislativo, ofreciendo diagnósticos documentados sobre el sistema electoral vigente en nuestro país, que sirvan para la discusión de posibles, futuras reformas.

En 13 capítulos el Libro Blanco desarrolla problemáticas puntuales que se refieren al modelo de comunicación política, al arbitraje electoral, al monitoreo de espacios que difunden noticias, al papel de las encuestas en la elección de 2012, los partidos políticos y su financiamiento; a las coaliciones, contiendas internas y reglas para la equidad de género, así como sobre el contexto para la realización de los debates presidenciales; temas vinculados al Registro Federal de Electores y al esquema vigente del voto mexicano en el extranjero; el conteo de los votos y la difusión de resultados electorales; las reglas para asignación de diputados y senadores y los retos para la implementación de la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2012.

Este catálogo de asuntos se desarrolló a partir de un índice previamente definido, luego de una deliberación en la que participaron todos los consejeros electorales, así como las representaciones de los partidos políticos y del Poder Legislativo, quienes conocieron, revisaron el borrador original y lo enriquecieron a partir de observaciones y comentarios que fueron tomados en cuenta en la versión final que aquí se presenta.

Cada apartado en lo particular incluye una introducción breve, su base normativa y legal, los problemas detectados, la forma en que fue-

ron atendidos por la autoridad y, a manera de conclusión, visiones y reflexiones diversas, con propuestas y alternativas de solución, para las que se han tomado en cuenta todas las posturas de los consejeros electorales, pero también las preocupaciones de los partidos políticos y los representantes del Poder Legislativo ante el Consejo.<sup>1</sup>

En síntesis, el Libro Blanco es un esfuerzo colectivo que pretende ofrecer al lector un abanico de problemáticas con propuestas y alternativas de solución, para fortalecer y mejorar las reglas existentes, pero reconociendo que no hay fórmulas o interpretaciones únicas sobre un mismo hecho y que por ello es fundamental impulsar la reflexión pública, documentada y plural, de un proceso electoral en el que por primera vez se aplicaron los nuevos elementos de la reforma constitucional y legal de 2007-2008 para comicios presidenciales; y en donde, como es habitual en cualquier sistema democrático, se presentaron retos de ejecución, disyuntivos e intensos debates que derivaron en una robusta normatividad electoral, con criterios y decisiones que dieron viabilidad al modelo adoptado en la reforma constitucional, pero que también dejaron elementos que merecen ser analizados en sus méritos, considerando matices, perspectivas y diagnósticos diversos, que no pueden ser –ni este libro pretende que así sean– un cuerpo homogéneo de posturas únicas o autorreferenciales. Es por ello que el lector encontrará un marco de preocupaciones comunes con visiones y conclusiones no siempre coincidentes entre sí.

Es importante señalar que el Consejo General aprobó, el 6 de febrero pasado, resolver la fiscalización de las campañas presidenciales en julio de 2013, para permitir que ocurra de manera simultánea con la relativa a diputados y senadores, por lo que el análisis de este asunto fundamental se hará en una publicación posterior y específica, la cual servirá de complemento a este Libro Blanco. En dicho documento se considerarán, entre otros asuntos, los topes de gasto de precampaña y

<sup>1</sup> Entre las preocupaciones manifestadas por algunos partidos al interior del Consejo –pero que no se desarrollan en el presente documento por haber sido recibidas después de haberse definido los contenidos del Libro Blanco– señalaron la necesidad de revisar los modelos de selección de quienes integran los órganos electorales, así como llevar a cabo un diagnóstico general de las experiencias que dejó la contienda 2012 y a partir de ello fortalecer el entramado legal acotando las zonas de desconfianza.

campaña; la pertinencia de que se realicen informes preliminares, así como la presentación adelantada del gasto de la campaña presidencial o de todas las campañas en su conjunto; el procedimiento extraordinario y el programa de fiscalización; el monitoreo existente y los me-

canismos de verificación de gasto; los procedimientos de quejas en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, así como la responsabilidad de precandidatos y candidatos al presentar sus informes de precampaña y campaña.

## II. ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN

El Proceso Electoral Federal (PEF) 2011-2012 representó un reto de gran dimensión para el Instituto Federal Electoral, pues constituyó el escenario para que se consolidaran las premisas constitucionales y legales que enmarcan el modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral 2007-2008, en la renovación del Poder Ejecutivo Federal y de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, así como de 15 elecciones locales y un proceso electoral extraordinario (Morelia, Michoacán) que coincidió en la jornada electoral el 1 de julio de 2012, además del proceso extraordinario de Hidalgo que concurrió en la etapa de precampaña del PEF.

Para cumplir con los diversos mandatos constitucionales, consolidar el nuevo modelo de comunicación política electoral y desarrollar las funciones legales que le son impuestas, el IFE tuvo que desarrollar cuatro grandes campos de acción (de relaciones institucionales, de desarrollo normativo, de instalación tecnológica y de procedimientos sancionadores) que pueden resumirse de la siguiente manera:

- i. Establecer relaciones y regular efectivamente a 2 mil 335 estaciones de radio y canales de televisión en el conjunto del territorio de la República.
- ii. Desarrollar reglamentos, normas, acuerdos y criterios coherentes para poner en práctica el modelo constitucional y legal de comunicación política.
- iii. Consolidar la operación de un vasto equipo tecnológico para verificar con certeza que los concesionarios y permisionarios estuvieran transmitiendo los promocionales electorales durante los 197 días que duró el PEF 2011-2012, desde el inicio de la precampaña federal y hasta la jornada electoral, incluyendo el desarrollo de 15 procesos electorales locales y dos procesos extraordinarios, en Morelia e Hidalgo, respectivamente.
- iv. Establecer una serie de procedimientos internos que permitieran a las diversas áreas del Instituto contar con los elementos necesarios para sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores que se derivaran de la presentación de quejas o el inicio oficioso de los mismos.

Este esfuerzo institucional se tradujo en una serie de acciones concretas que permitieron la consolidación del IFE como autoridad plena para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral. Dichas acciones se sintetizan en los siguientes agregados:

- a) La aprobación de una reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión (RART) que permitió:
  - La actualización y coherencia con criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), del Consejo General (CG) y del Comité de Radio y Televisión (CRT);
  - La descentralización de funciones en los órganos del IFE en cada entidad federativa;
  - Una mayor eficiencia operativa, flexibilidad y simplificación del modelo de comunicación política;
  - La modernización y uso intensivo de la tecnología disponible a fin de impulsar mejores condiciones en la notificación de órdenes de transmisión y materiales.
- b) La emisión de 74 Acuerdos en diversos órganos de deliberación y decisión (Consejo General, Junta General Ejecutiva y Comité de Radio y Televisión) que materializaron la definición de criterios especiales para consolidar la aplicación del modelo de comunicación política, y con base en ello, posibilitaron la aprobación del catálogo de emisoras, la asignación de tiempos a autoridades electorales, la aprobación de modelos de pauta y, como consecuencia, la elaboración de las pautas que fueron notificadas a los medios de comunicación obligados.
- c) La consolidación del Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) que derivó en lo siguiente:
  - El Sistema de Pautas versión 2.0 permitió la generación de pautas y órdenes de transmisión que pudieron ser verificadas por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM);
  - Los mecanismos y dispositivos tecnológicos para el control de los promocionales entregados por los partidos y autoridades, posibilitaron una mejora en los tiempos para realizarlo, en los plazos o términos establecidos en el nuevo RART;

- La operación de un sistema satelital para la transmisión de los promocionales a las televisoras de todo el país y de un sitio de internet para la radio permitió distribuir promocionales de video a 85 puntos en todo el país;
  - La consolidación operativa y tecnológica del Centro Nacional de Control y Monitoreo (CENACOM) y los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), permitió la generación de reportes periódicos y sistemáticos sobre el cumplimiento de la pauta a los partidos políticos y autoridades electorales, mismos que fueron presentados ante el Comité de Radio y Televisión;
  - La operación del SIATE permitió tener una radiografía amplia del comportamiento efectivo de los medios de comunicación electrónica: algo nunca antes alcanzado en la historia de la radio y la televisión mexicanas.
- d) La puesta en marcha del sistema de monitoreo y verificación, mediante el cual el IFE contó con los medios necesarios para comprobar la existencia de posibles irregularidades y ejercer los actos de autoridad correspondientes.
- e) La administración del tiempo oficial del Estado y su distribución, así como la verificación de la transmisión correspondiente, que permitió, durante el PEF 2011-2012, el acceso a radio y televisión por parte de partidos políticos y autoridades electorales en condiciones de equidad.
- f) Como se desprende de los informes de monitoreo y requerimientos realizados durante el PEF 2011-2012, que fueron presentados al Comité de Radio y Televisión, la transmisión de los promocionales conforme a la pauta aprobada y el acatamiento de la normatividad, alcanzaron un cumplimiento de poco más de 97% en las transmisiones.

Pero más allá de estas gruesas premisas, la administración de los tiempos del Estado implicó una gama de problemas particularmente complejos, que ameritan una reflexión puntual y específica. El presente capítulo expone los temas que el Instituto Federal Electoral, en su carácter de autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, atendió durante el proceso electoral federal, y plantea los problemas y dilemas, así como las conclusiones y propuestas de mejora que se identifican en cada caso.

## Sujetos regulados:

### Partidos políticos

#### II.1. TIEMPOS QUE CORRESPONDEN A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INDIVIDUALMENTE, Y CUANDO INTEGRAN COALICIÓN TOTAL O PARCIAL

##### Introducción

El conjunto de elecciones federales, locales y extraordinarias en las que el IFE administró los tiempos en radio y televisión entre 2008 y 2011, destaca por el registro de 36 coaliciones totales, que obligó a la modificación de la pauta en el segmento correspondiente al 30% igualitario, de conformidad con el artículo 98, párrafo 3, del código de la materia.

Cuando los registros o las disoluciones de coaliciones totales obligan a modificar pautas, en cumplimiento al artículo 98, párrafo 5, del COFIPE, los plazos de dicha modificación han impedido en algunos casos que los pautados inicien su vigencia en correspondencia con una determinada etapa del proceso electoral. El caso más emblemático se recoge en el *“Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el ‘Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos durante la precampaña y la campaña del proceso electoral ordinario dos mil once en el estado de Nayarit’ identificado con el número ACRT/006/2011, con motivo del registro de coaliciones totales ante el Instituto Estatal Electoral de Nayarit”*, identificado con la clave ACRT/007/2011, con motivo del retiro del Partido Acción Nacional de la coalición denominada *“Nayarit, Paz y Trabajo”*, identificado con la clave ACRT/013/2011.

##### Marco normativo

Artículo 98, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

##### Implementación del marco normativo

Durante el PEF 2011-2012 no existió ningún problema con la modificación de pautas con motivo del registro de coaliciones, pero considerando el precedente del caso Sonora<sup>2</sup> en 2009 es importante valorar si

<sup>2</sup> En 2009, 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

para una mejor y más eficiente administración de los tiempos del Estado es más conveniente que se dé el mismo trato a coaliciones totales y parciales, es decir, si con independencia del tipo de coalición, todos los partidos políticos deberían contar con espacios en la pauta del 30% individualmente.

### Conclusiones

Resulta necesario mencionar que algunos partidos al interior del Consejo General consideran que una interpretación del artículo 98-4 del COFIPE, en lo que respecta a la elección de Presidente, implica que los partidos coaligados accederán a sus derechos por separado. Consideran también que incorporar al resto de las elecciones legislativas implicaría dar trato a la coalición como a un solo partido.

Tal como se presentó en el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, se sugiere eliminar el trato diferenciado en radio y televisión a coaliciones parciales y coaliciones totales, pues su efecto es el de introducir condiciones aún más complejas a la administración de los tiempos del Estado al obligar modificaciones a la pauta.

Desde otra perspectiva, podría también optarse por darle tratamiento de un solo partido a cualquier coalición, en el reparto igualitario del 30% del tiempo disponible, para evitar que en caso de que muchos partidos estuvieran coaligados, se diera una distribución con suma acumulada de tiempos en favor de una misma candidatura, por ejemplo, afectando a los partidos y candidatos competidores que no fuesen en coalición. Esta visión considera que permitir una suma de promocionales de forma individual también en el reparto igualitario de tiempo, equivaldría a permitir que el tope de gasto de campaña fuera por partido y no por candidato, con posibilidad de incrementarse sensiblemente a partir del número de partidos que se sumasen a la misma candidatura. Por ello es importante considerar las ventajas y desventajas de asignar la totalidad del tiempo disponible de forma individual.

Finalmente, sobre la pertinencia de eliminar el trato diferenciado, hay quienes opinan que debería replantearse la interpretación del artículo 98-4 en relación con los artículos 96-5 y 98-3 del COFIPE respecto al acceso a radio y TV de las coaliciones parciales y totales.

---

consistió en que la pauta notificada consideraba erróneamente que la alianza de los partidos era total, cuando se trataba en realidad de una coalición parcial, con derecho a un acceso ligeramente mayor en la distribución de los promocionales de la entidad.

## II.2. HORARIOS FIJOS EN LOS PAUTADOS

### Introducción

A partir de la reforma electoral 2007-2008, en periodos electorales el IFE administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en el espacio al que corresponda la elección de que se trate. Esos 48 minutos se distribuyen de la siguiente manera:

- Tres minutos por cada hora : 6:00 a 12:00 horas
- Dos minutos por cada hora : 12:00 a 18:00 horas
- Tres minutos por cada hora : 18:00 a 24:00 horas

Los promocionales pueden ser de 30 segundos, uno o dos minutos según lo defina el Comité de Radio y Televisión. Cada pauta debe reunir los requisitos señalados en el artículo 34 del Reglamento de Radio y Televisión. Por ello, es importante analizar las posibilidades y conveniencia de un tipo de pauta distinta.

### Marco normativo

El artículo 34 del RART.

En este marco y bajo las reglas constitucionales y legales de asignación de tiempos, los horarios de la pauta cuentan con definiciones precisas y por disposición legal no es posible acumular tiempos (artículo 74 del COFIPE).

### Implementación del marco normativo

Durante el PEF 2011-2012, las pautas fueron construidas atendiendo los criterios constitucionales y legales, por lo cual se puede afirmar que la equidad en la distribución y en la emisión de promocionales por partido político estuvo garantizada, lo cual demuestra la viabilidad práctica del modelo constitucional de comunicación política y electoral en México.

Ahora bien, el RART prevé la notificación de las pautas con 20 días de anticipación a su entrada en vigor, y en caso de modificaciones, con cuatro días de antelación. En un esfuerzo de planeación y de comunicación permanente con cada órgano electoral estatal, durante el proceso electoral se aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias para 4,810 pautas específicas, mismas que fueron notificadas con oportunidad, de tal forma que cada concesionario y permisionario de radio y/o televisión contó con el tiempo suficiente para programar los 48 minutos del tiempo diario que corresponde al Estado.

Se aprobaron 4,810 pautas (3,486 de radio y 1,324 de televisión), de acuerdo al tipo de elección (proceso electoral federal sin coalición, proceso electoral federal con coalición, proceso electoral local coincidente, proceso electoral local coincidente con coalición local, proceso electoral extraordinario, proceso electoral local coincidente con coalición federal, proceso electoral extraordinario modificado por el TEPJF, proceso electoral extraordinario con coalición local, precampaña electoral local coincidente, campaña electoral local coincidente).

En todos los casos se aprobaron pautas de 48 minutos, distribuidos en tres minutos por cada hora (de las 6:00 a 12:00 horas y de las 18:00 a 24:00 horas) y dos minutos por cada hora (de las 12:00 a 18:00 horas), con promocionales de 30 segundos.

Del tiempo que correspondió a los partidos políticos durante el periodo en que la precampaña local se desarrolló de forma simultánea a la precampaña federal, los horarios de la pauta en las estaciones de radio y canales de televisión que cubrieron el proceso local conforme al catálogo aprobado por el Comité de Radio y Televisión, fueron los siguientes:

- a. Se destinaron 11 minutos diarios a cubrir la precampaña federal y siete minutos diarios para atender la precampaña local.
- b. Se destinaron 26 minutos diarios a cubrir la campaña federal y 15 minutos diarios para atender la campaña local.

## Resultados

Con las reglas constitucionales, legales y reglamentarias, el IFE diseñó pautas para transmitir promocionales de partidos y autoridades electorales, de modo que por cada día de transmisión se colocó un listado ordenado de promocionales, uno por uno hasta llegar a 96, entre las 06:00 y 24:00 horas. La secuencia en que aparecieron se definió por sorteo y la distribución fue tan equitativa que todos los partidos políticos contaron con espacios en todos los horarios de transmisión. Como instrumento jurídico, las pautas de transmisión se convirtieron en el vehículo de comunicación permanente entre la autoridad electoral y cada medio de comunicación en el país, y permitieron un entendimiento cabal de la industria de la radio y la televisión mexicana respecto de las instrucciones de transmisión del IFE. En los hechos, concesionarios y permisionarios cumplieron en más del 98% con lo ordenado por la autoridad electoral.

## Problemáticas

El artículo 74, numeral 1, del COFIPE señala que *“el tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto”*. Por ese motivo, la pauta mantiene un modelo rígido, pero ha probado su viabilidad en esas circunstancias.

## Conclusiones

Tal como se argumentó en el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, es deseable que se permita la acumulación de los tiempos oficiales para poder flexibilizar las formas de comunicación política.

Algunas voces en el Consejo General han considerado que es importante que los partidos políticos tengan la posibilidad de articular estrategias que supongan la determinación de un horario específico para la transmisión de sus promocionales y que éstos puedan tener una mayor duración, a fin de que sea posible explicar con mayor detalle sus propuestas y programas de campaña, al público específico que ellos decidan. Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

Debe quedar claro: cualquier modificación a la ley para disminuir el número de promocionales se verá reflejada en una pauta más ágil, clara y fácil de cumplir, sin que ello implique aumentar ni disminuir los 48 minutos diarios.

## II.3. EL FORMATO DE LOS PROMOCIONALES

### Introducción

A partir de la reforma electoral 2007-2008, en periodos electorales el IFE administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la elección de que se trate. Los promocionales pueden ser de 30 segundos, uno o dos minutos según lo defina el Comité de Radio y Televisión. Desde un principio, el Comité de Radio y Televisión y, destacadamente, los partidos políticos han preferido organizar sus estrategias de comunicación a partir de promocionales de 30 segundos. Como resultado de esta decisión, durante el pasado PEF 2011-2012 se pautaron 9,097 distintas versiones de promocionales en 2,335 emisoras (853 de radio AM, 741 de radio FM y 741 de televi-

sión), lo que implicó una transmisión individual de 96 promocionales al día por emisora. Lo anterior, nos da un total de 43 millones 756 mil 493 promocionales entre partidos políticos y autoridades electorales de todo el país.

Este ha sido, sin duda, el efecto no deseado de la reforma electoral 2007-2008 que ha cobrado más relevancia. Vale recordar que uno de los propósitos de la citada reforma fue precisamente reducir el uso de promocionales, por considerar que se trata de una práctica que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

### Marco normativo

Los artículos 55 y 56, numeral 4, del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

La Junta General Ejecutiva y el Comité de Radio y Televisión aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias para 4,810 pautas específicas para todo el PEF 2011-2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia. En total, se pautaron 43 millones 756 mil 493 promocionales de 30 segundos entre partidos políticos (22'473,033) y autoridades electorales (21'283,460) de todo el país.<sup>3</sup>

### Resultados

La administración del tiempo oficial del Estado y su distribución, así como la verificación de las transmisiones correspondientes, permitió durante el PEF 2011-2012 el acceso a la radio y la televisión por parte de partidos políticos y autoridades electorales.

Los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión mexicana cumplieron con sus obligaciones. Como se desprende de los informes de monitoreo y requerimientos realizados durante el PEF 2011-2012, que fueron presentados al Comité de Radio y Televisión, la norma general en todo el país fue que se acató la normatividad y se transmitieron los promocionales conforme a la pauta aprobada. El cumplimiento fue ligeramente superior al 97% en las transmisiones, aún con la rigidez del modelo de pauta vigente, que implica la administración de más de 43 millones de promocionales de 30 segundos. De esta manera, el IFE se consolidó como autoridad plena para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral.

### Problemáticas

No hay duda de que la administración de más de 43 millones de promocionales resultó un reto de alta complejidad, aunque no hubo queja alguna de partidos políticos o autoridades electorales con motivo de promocionales mal distribuidos o de promocionales no transmitidos a causa de la operación del IFE.

Es un logro indudable. No obstante, es claro que conviene revisar algunos temas. En primer lugar, convendría discutir si es correcto que durante todo el PEF 2011-2012 prácticamente la mitad del tiempo se haya destinado a autoridades electorales y la otra mitad a los partidos políticos. Igualmente importante es revisar el esquema para el caso de campañas coincidentes, donde los partidos políticos nacionales tienen casi el 90% del tiempo y los partidos que compiten en elecciones locales sólo el 10% (una consecuencia de lo asincrónico de los calendarios electorales). De igual forma es necesario valorar si tiene sentido la emisión de casi 10 millones de promocionales de autoridades electorales durante la intercampaña. Se transmitió una cantidad de promocionales que parece excesiva, la reflexión al respecto sugiere que el modelo de comunicación política podría acaso ser más eficiente con un número menor de promocionales, de mayor duración; desde luego, sin dejar de emplear los 48 minutos de tiempo del Estado.

### Conclusiones

A pesar de lo elocuente de los resultados, parece importante revisar y discutir si tal cantidad de promocionales es adecuada o si se requiere que los dispositivos constitucionales y legales modifiquen las reglas, el uso del tiempo disponible y el número de promocionales que derivan de su cumplimiento. Como se indicó desde el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso 2008-2009, los campos de ajuste necesarios deben incluir usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales: mensajes de inicio y cierre de campaña en cadena nacional y por partido, debates obligatorios también en elecciones intermedias, debates para contraste de las plataformas programáticas, entre otros. Además, como ya se indicó en otro apartado, también sería deseable que se permitiera la acumulación de los tiempos oficiales para dar mayor flexibilidad a las formas de comunicación política. Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

<sup>3</sup> Para consultar las cifras a detalle, referirse al anexo técnico, apartado II.3., sobre *El formato de los promocionales*.

## II.4. EL ARTÍCULO 60 DEL COFIPE: PORCENTAJE QUE DEBEN DESTINAR LOS PARTIDOS A CADA TIPO DE ELECCIÓN FEDERAL

### Introducción

Por primera vez desde que el IFE administra los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral, se puso a prueba la aplicación del artículo 60 del COFIPE, tratándose de una elección presidencial.

La ley prevé que al existir dos tipos de campaña a nivel federal, para los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos deben destinar un 30% (al menos) para un tipo de campaña. Sin embargo, es muy difícil determinar con seguridad a qué campaña corresponde cada promocional, puesto que eso requeriría una valoración del contenido en la que no puede evitarse un sesgo subjetivo.

En este contexto, el IFE determinó dejar en libertad de decisión sobre la clasificación de los promocionales a los partidos políticos, a efecto de no intervenir en la valoración del contenido del promocional para catalogarlo como correspondiente al Ejecutivo o al Legislativo.

### Marco normativo

El artículo 60 del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

A lo largo del proceso electoral y de manera periódica, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consultó a los partidos políticos con el propósito de que indicaran el tipo de campaña federal a la que pertenecían cada uno de sus promocionales.

Al finalizar el PEF 2011-2012, el Comité de Radio y Televisión dio cuenta del número de versiones que cada partido político pautó a nivel federal, así como el número de impactos que cada versión ocupó en la pauta. Los datos están sustentados en la base de datos del Sistema de Pautas v 2.0 y abarcan consultas para las 2,335 emisoras de radio y televisión incluidas en el Catálogo de Emisoras que cubren el Proceso Electoral Federal 2011-2012. El periodo reportado fue del 30 de marzo al 27 de junio de 2012.

### 1. Número de versiones de promocionales por partido político y número de impactos (30 de marzo al 27 de junio de 2012)

Partido político	Número de versiones en radio	Número de versiones en TV	Total de versiones	Total de impactos
Partido Acción Nacional	94	105	199	4,068,605
Partido Revolucionario Institucional	125	118	243	5,078,742
Partido de la Revolución Democrática	21	21	42	1,693,507
Partido Verde Ecologista de México	16	20	36	1,737,059
Partido del Trabajo	23	29	52	708,940
Partido Nueva Alianza	24	34	58	1,290,175
Partido Movimiento Ciudadano	27	26	53	562,006
Total	330	353	683	15,139,034

Sobre esta base de versiones de promocionales, cada partido contestó formalmente respecto a su clasificación. Los resultados se ven en el siguiente apartado.

## Resultados

Resultados del conteo por tipo de campaña según información proporcionada por cada partido político en respuesta a los oficios DEPPP/5784/2012, DEPPP/5922/2012 y DEPPP/6162/2012 (dirigidos al PMC); DEPPP/5785/2012, DEPPP/5923/2012 y DEPPP/6163/2012 (dirigidos al PAN); DEPPP/5786/2012, DEPPP/5927/2012 y DEPPP/6167/2012 (dirigidos al PNA); DEPPP/5787/2012, DEPPP/5924/2012 y DEPPP/6164/2012 (dirigidos al PRD); DEPPP/5789/2012, DEPPP/5925/2012 y DEPPP/6165/2012 (dirigidos al PT); DEPPP/5790/2012, DEPPP/5926/2012 y DEPPP/6166/2012 (dirigidos al PVEM); de fecha 14 de mayo de 2012, 13 de junio de 2012 y 05 de julio de 2012, respectivamente:

Partido	Total de impactos	Ejecutivo	%	Legislativo	%
Partido Acción Nacional	4,068,605	2,675,349	66	1,393,256	34
Partido Revolucionario Institucional	5,078,742	3,360,783	66	1,717,959	34
Partido de la Revolución Democrática	1,693,507	941,507	56	752,000	44
Partido Verde Ecologista de México	1,737,059	895,632	52	841,427	48
Partido del Trabajo	708,940	335,453	47	373,487	53
Partido Nueva Alianza	1,290,175	774,243	60	515,932	40
Partido Movimiento Ciudadano	562,006	268,163	48	293,843	52

Como se advierte, todos los partidos políticos cumplieron con la norma bajo el criterio adoptado por el IFE.

## Problemáticas

Para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60, el IFE enfrentó un dilema: calificar el contenido de un promocional o dejar en libertad a los partidos políticos para hacerlo. A la luz de la experiencia, la primera postura implica el riesgo de una valoración subjetiva, discutible, del contenido de un mensaje. Por ejemplo, ¿cómo calificar un promocional cuando aparecen juntos el candidato al Poder Ejecutivo y un grupo de legisladores?, ¿cómo definir a qué campaña pertenece un mensaje en que legisladores de un partido señalan al candidato al Ejecutivo?, ¿cómo clasificar un mensaje alusivo a algún tema de coyuntura sin que se mencione o aparezcan aspirantes al Ejecutivo o al Legislativo? En esta circunstancia, el IFE determinó dejar en libertad de decisión sobre la clasificación de los promocionales a los partidos

políticos y fueron exclusivamente ellos quienes señalaron el tipo de campaña al que pertenecía cada promocional.

## Conclusiones

El dispositivo 60 del código comicial federal relativo a los conteos por tipo de campaña resulta muy complejo de cumplir si se deja en manos de la autoridad el juicio sobre la clasificación de los promocionales. Por lo tanto, debe dejarse en manos de los partidos políticos la asignación del tipo de mensajes que quieran ofrecer al electorado, el tipo de campaña al que quieran darle más peso.

Otra posible solución sería añadir como requisito legal la obligación de incorporar una leyenda y un mensaje sonoro que dijese de qué campaña es el promocional, lo que permitiría tener huella acústica y verificar el mandato a través del sistema de monitoreo del IFE, y al mismo tiempo, permitir una distribución de mensajes no tan centrada en los candidatos presidenciales.

## Emisoras

### II.5. MAPAS DE COBERTURA, CATÁLOGO Y BLOQUEOS DE TRANSMISIONES EN EMISORAS REPETIDORAS

#### Introducción

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 62, párrafo 5, del COFIPE, el Comité de Radio y Televisión elaboró, para atender el PEF 2011-2012 y las elecciones locales coincidentes, el catálogo de emisoras que se ven y escuchan en cada entidad federativa y actualizó los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión del país. Aunado a ello, determinó su alcance efectivo, incorporó información relativa a la población total comprendida por la emisora correspondiente en cada entidad, e hizo del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarían en la transmisión de las elecciones federales y locales durante 2012.

De esta manera, el catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformó por el listado de concesionarios y permisionarios de todo el país que:

- a. Tuvieron la obligación de transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les fueron notificadas; y
- b. Estuvieron obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

En números agregados, el catálogo se integró por 2,335 emisoras (853 de radio AM, 741 de radio FM y 741 de televisión).

No obstante, las diversas modalidades de transmisión en la industria de la radio y la televisión obligaron al Consejo General a definir el alcance del catálogo en el tema de los “bloqueos”, es decir, en la capacidad de un concesionario o permisionario para insertar contenidos distintos de la transmisión que originalmente reciben. En este caso, insertar los promocionales correspondientes.

#### Marco normativo

Los artículos 41, apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, 55, 57, 58, 59, 62, numeral 5; 64, 65 y 66 del COFIPE; y 44, 45 y 46 del RART.

#### Implementación del marco normativo

El Consejo General del IFE aprobó el *Acuerdo del Consejo General (CG117/2012) del Instituto Federal Electoral por el que se Modifica el Catálogo de Estaciones de Radio y Canales de Televisión que Participan en la Cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial Coincidente con la Federal*, con la finalidad de resolver en definitiva el tema de bloqueos.

#### Resultados

A lo largo de los procesos electorales, tanto federales como locales, transcurridos a partir de 2008, y para los cuales el IFE administró los tiempos de radio y televisión, la autoridad electoral ha buscado que la obligación de transmisión de los pautados se cumpla cabalmente. Sin embargo, también ha sido consciente de las dificultades que ello ha implicado para las emisoras.

En la determinación de las emisoras que se incluirían para cubrir la pauta local de distintas entidades se privilegió a aquellas zonas y entidades donde se celebraron procesos electorales locales de manera concurrente con el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La prerrogativa de los partidos políticos nacionales que participaron en el ámbito local para diferenciar sus promocionales respecto de la pauta federal no se refiere exclusivamente a aquellas entidades o municipios en los que se llevan a cabo procesos electorales locales; no obstante, se priorizaron aquellas entidades donde se celebraran comicios estatales.

Así, para la determinación del criterio a adoptar, se valoraron las prerrogativas de los partidos políticos y la importancia de la transmisión de pautados diferenciados, por un lado, y las dificultades técnicas y materiales que representaba para las emisoras el cumplimiento de su obligación, por el otro.

De esta manera, aplicando el criterio de racionalidad, se dio prioridad al cumplimiento de la obligación de bloquear —es decir, de insertar programación local en las señales retransmitidas para cumplir la pauta ordenada por el IFE— en aquellas entidades donde se llevaron a cabo procesos electorales concurrentes con el federal, toda vez que durante la celebración de los procesos electorales locales en los cuales los partidos políticos y las coaliciones buscaron darle a conocer a la ciudadanía sus plataformas políticas para una entidad y un cargo en particular, resultó indispensable que el electorado de dichas entidades conociera de manera específica la oferta política e ideológica existente respecto de los cargos de elección a nivel estatal, distrital y municipal.

En este contexto, para los casos de concesionarias del Grupo Televisa y de Televisión Azteca, se determinó que un conjunto de emisoras bloquearan su señal de origen para dar paso a la transmisión de promocionales locales en todas las entidades federativas del país.

Sobre la base de los criterios de máxima eficiencia y racionalidad adoptados y ratificados por el TEPJF, toda emisora incluida en el catálogo transmitió 48 minutos diarios a partir del 18 de diciembre de 2011; y todas transmitieron los mensajes con mayor agilidad que en cualquier otra elección desde 2008. De esta forma, toda candidatura tuvo la posibilidad de ser vista o escuchada en su localidad; todas las elecciones locales coincidentes con la federal contaron con espacio en las señales nacionales; y todas las capitales y ciudades con mayor población en el país, pudieron ser informadas con las señales de mayor audiencia y a la velocidad del nuevo modelo derivado de la reforma al Reglamento de Radio y Televisión. Es decir, el criterio adoptado por el Consejo General no implicó en forma alguna que el IFE dejara de disponer de los tiempos oficiales que indica la Constitución, pues desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, todos los concesionarios y permisionarios del país difundieron 96 promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, de acuerdo con las pautas que aprobaron tanto el Comité de Radio y Televisión como la Junta General Ejecutiva.

### Problemáticas

Durante los procesos electorales, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a participar en la cobertura de las elecciones que transcurran en las entidades en las que operen, sin

que las distintas modalidades de operación les eximan de este deber constitucional y legal.

No obstante, por las dificultades que ello ha implicado para la industria de la radio y la televisión, el Consejo General definió el alcance del catálogo en el tema de los “bloques”, es decir, identificó con base en una verificación técnica y directa, la capacidad de un concesionario o permisionario para insertar contenidos diversos a la transmisión que originalmente reciben.

De un total de 157 emisoras bajo análisis, el Consejo General determinó que 28 de ellas transmitieran la pauta local y 129 conformaron un grupo de emisoras que transmitieron exclusivamente la pauta federal. Se estableció un plazo perentorio (31 de diciembre de 2012) para que todas las emisoras estuvieran en posibilidad de realizar los bloqueos.

Vale destacar que en este caso el IFE realizó el primer ejercicio de análisis documental, verificación censal y en campo mediante el cual se evaluaron las condiciones materiales con las que trabajaban las emisoras para desarrollar su capacidad de bloqueo.<sup>4</sup> Hasta entonces, nunca se había realizado un estudio general, emisora por emisora, para conocer su capacidad técnica y operativa real. A partir de 2012, se cuenta con nuevos elementos objetivos, medibles y comprobables para apoyar las diferentes decisiones que deba emprender la autoridad electoral.

El IFE inició con los trabajos de validación que le permitieron determinar cuáles de las 129 señales que transmitían exclusivamente la pauta federal, eran monitoreadas en ese momento por el Instituto, determinando las causales precisas de aquellas emisoras cuya captación no fuera posible, conforme a los siguientes tres supuestos:

- a) La potencia con que transmiten estas emisoras es muy baja y no permite la captación de la señal a través de ninguno de los 143 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) que tiene operando el Instituto a nivel nacional.
- b) Las poblaciones en donde se encuentran domiciliadas estas emisoras están muy distanciadas de algún CEVEM instalado por el Instituto.
- c) La región en donde se encuentran ubicadas algunas de estas emisoras presentan una orografía irregular, lo que impide que el radio de cobertura de las señales sea mayor y con posibilidad de ser captadas.

<sup>4</sup> Ver Informe sobre factibilidad de 157 emisoras de televisión que argumentan imposibilidad de realizar bloqueos, presentado por la Secretaría Ejecutiva en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de febrero de 2012.

Sin embargo, el IFE continúa desarrollando nuevos mecanismos técnicos que permitan alcanzar la captación total de las emisoras ubicadas en estos supuestos.

Asimismo, de acuerdo a la experiencia y previo análisis de la legislación, han surgido diversos dilemas que la autoridad está obligada a plantear: los mapas de cobertura ¿pueden ser ajustados por el IFE a partir de las verificaciones de campo o de consultas casuísticas, o deben conservarse tal y como los valide la COFETEL?, ¿en los catálogos de emisoras debe privilegiarse el domicilio legal, el territorio preponderantemente cubierto o la audiencia también?

## Conclusiones

Los artículos 62, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 48 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral indican que los catálogos de emisoras de radio y televisión para los procesos electorales deberán incluir a cada estación y canal obligado a transmitir la pauta correspondiente a una elección determinada. *Cada estación de radio y canal de televisión* que se incluya en el catálogo para transmitir la pauta de un proceso electoral local, se encuentra obligada a destinar, desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, 48 minutos diarios a la difusión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales conforme a la pauta notificada por el Instituto Federal Electoral. En el pasado proceso, todo ello se cumplió cabalmente.

Al respecto, en las sentencias dictadas en los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-204/2010 y acumulados; y SUP-RAP-211/2010 y acumulados, el TEPJF estableció que la frase “*cada estación de radio y televisión*” es clara, en cuanto a que se refiere a todas las estaciones de radio y canales de televisión, sin exclusión, lo cual se ve enfatizado con lo prescrito en el inciso d), apartado A, base III, del citado artículo 41 constitucional, en cuanto a que se establece categóricamente “*las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión*”, lo cual no se puede interpretar en forma diversa a la totalidad de las estaciones de radio y televisión.

Adicionalmente, la Sala Superior del TEPJF en su tesis de jurisprudencia identificada con el número 21/2010, rubro *Radio y Televisión. Los Concesionarios y Permisionarios Deben Difundir los Mensajes de los Partidos Políticos y de las Autoridades Electorales, con Independencia del Tipo de Programación y la Forma en que la Transmitan*, estableció que cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo que administra el Instituto, *con independencia del tipo de programación y la forma en la que la transmitan*.

Aunado a lo anterior, para la elaboración de los catálogos de emisoras para los procesos electorales, resultó aplicable la tesis identificada con el número XXIII/2009, rubro *Radio y Televisión. El Instituto Federal Electoral Carece de Atribuciones para Eximir a los Concesionarios y Permisionarios de su Obligación de Transmitir los Mensajes de las Autoridades Electorales y de los Partidos Políticos*, conforme a la cual el IFE bajo ninguna circunstancia puede establecer excepciones o condiciones a los mandatos constitucionales y legales relativos a la transmisión de los tiempos del Estado en materia electoral.

De acuerdo con los precedentes citados, durante los procesos electorales, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a participar en la cobertura de las elecciones que transcurran en las entidades en las que operen, sin que las distintas modalidades de operación les eximan de este deber constitucional y legal.

Con respecto al problema de los mapas, si pueden ser ajustados por el IFE a partir de las verificaciones de campo o de consultas casuísticas, o deben conservarse tal y como los valide la COFETEL, la solución parece sencilla. Los mapas de cobertura se realizan en conjunto con la autoridad competente, pero sugerir que el Instituto se encargue de la elaboración o modificación de los mismos por medio de verificaciones de campo o consultas casuísticas resulta innecesario, dado que ya existe un órgano encargado para ello, y poco práctico, porque es sólo este órgano quien cuenta con toda la información necesaria para elaborar dichos mapas.

En relación a si debe privilegiarse el domicilio legal, el territorio preponderantemente cubierto o la audiencia, la mejor opción es privilegiar el criterio de cobertura en relación con la población a la que llega, ya que como el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral lo establece, los mapas de cobertura se elaboran en función de estos dos elementos.

Aplicar el criterio del domicilio no resulta práctico, en virtud de que varias emisoras se encuentran domiciliadas en estados ajenos a su cobertura, y eso implica que de las disposiciones normativas establecidas en el reglamento referido se entiende que deben tomarse en cuenta los criterios de territorio y población para garantizar el derecho tanto de los partidos políticos de presentar su ideología, propuestas y plataforma, como de los ciudadanos de ser informados al respecto.

En otras palabras, en el catálogo de emisoras que participarán en un proceso electoral local se deberá incluir invariablemente a las emisoras que transmitan en esa entidad (domiciliadas), y en segundo lugar, a las emisoras que a pesar de no transmitir desde ésta, llegue su señal.

Algunas voces del Consejo consideran que ello debe realizarse tomando en cuenta la población y la suficiencia de las transmisiones. Criterios señalados por la autoridad administrativa y judicial, que ya fueron incorporados dentro del marco normativo en la materia.

Otras voces consideran que, derivado de la obligación constitucional establecida para “*cada estación de radio y televisión*”, el criterio de suficiencia de las transmisiones no debe ser considerado en los términos de lo resuelto por el TEPJF al pronunciarse sobre el RART, en la sentencia SUP-RAP-535/2011 y acumulada.

Por su parte, algunos partidos al interior del Consejo General consideran que, tal como lo establece el artículo 62 del COFIPE, los mapas de cobertura deben realizarse basándose en la información proporcionada por la COFETEL, pero con verificaciones sobre la cobertura efectiva realizadas por el Instituto, siendo el criterio preponderante que las señales sean vistas y escuchadas en un determinado territorio.

## II.6. EMISORAS COMUNITARIAS

### Introducción

De conformidad con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC),<sup>5</sup> la radio comunitaria es definida a partir de tres aspectos que la caracterizan:

1. Se trata de una actividad con fines no lucrativos;
2. La comunidad tiene el control sobre la propiedad; y
3. Está caracterizada por la participación de la comunidad.

En la AMARC se encuentran registradas 15 radios comunitarias mexicanas,<sup>6</sup> de las cuales nueve ya cuentan con permiso para transmitir por parte de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y, por lo tanto, ya cuentan con pauta para transmisión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales emitida por el Instituto Federal Electoral. Estas emisoras se localizan en Jalisco (1), Estado de México (1), Michoacán (3), Oaxaca (3) y Sonora (1). Las seis radios comunitarias restantes aún no cuentan con registro oficial ante la COFETEL pues está pendiente su aviso de instalación final. Éstas son:

1. Teponaztle Cultura y Comunicación, A. C., XHRTTZ-FM, 92.3 MHz, Tepoztlán, Morelos;

<sup>5</sup> Una organización no gubernamental internacional al servicio del movimiento de la radio comunitaria, que agrupa la cerca de 3,000 miembros y asociados en 110 países.

<sup>6</sup> Para consultar las cifras a detalle, referirse al anexo técnico, en el apartado II.6., sobre *Emisoras comunitarias*.

2. Por la Igualdad Social, A. C., XHTYL-FM, 98.5 MHz, Monterrey, Nuevo León;
3. Cultura y Comunicación de Zaachila, A. C., XHZAA-FM, 96.3 MHz, Villa de Zaachila, Oaxaca ;
4. Radio Aro, A. C., XHARO-FM, 104.5 MHz, Netzahualcóyotl, Estado de México;
5. Comunicadores Filo de Tierra Colorada, A. C., XHPXA-FM, 97.9 MHz, San Miguel Xaltepec, Puebla;
6. Voz Flor y Canto, A. C., XHVFC-FM, 102.1 MHz, Otumba, Estado de México.

### Marco normativo

El artículo 51 del RART.

### Implementación del marco normativo

A partir del reconocimiento particular de las radios comunitarias,<sup>7</sup> fue importante establecer, a nivel reglamentario, el tratamiento específico aplicable a estas emisoras.

Como cualquier medio de comunicación permissionado, las radios comunitarias deben cumplir con todas las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, destacadamente:

1. Transmitir la pauta ordenada por el IFE (número de promocionales, orden, secuencia y en franjas horarias específicas);
2. Reprogramar y reponer promocionales, en caso de incumplimientos; y,
3. Suspensión de propaganda electoral en periodos específicos.

Sin embargo, es fundamental reconocer que la radio comunitaria no tiene fines de lucro y su función es sobre todo cultural y social; que este tipo de emisoras se esfuerzan por promover la interacción con las comunidades (sobre todo indígenas) con objeto de lograr que los oyentes intercambien sus historias, sus tradiciones, costumbres y su música; que tienen como fin (primordial) preservar y enriquecer las lenguas indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y que sus programas se suelen difundir en español y en otros idiomas indígenas.

La Constitución Federal establece que para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, las autoridades establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos

<sup>7</sup> Precedente del Consejo General del IFE/abril de 2010/Radio Calenda.

de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; asimismo, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación; por esos motivos fue necesario establecer un marco normativo específico que permitiera a las radiodifusoras comunitarias tener una existencia acorde a sus particularidades.

Si bien es cierto que el RART ya contempla consideraciones particulares para emisoras comunitarias, se considera que dichos ajustes reglamentarios puedan ser revisados en una reforma legal.

A propósito de lo anterior, el 30 de julio de 2010, el entonces representante nacional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, entregó por escrito a la consejera y consejeros electorales del IFE, un “Informe sobre la situación de las radios comunitarias en el cumplimiento con los pautados del IFE”, ahí se expuso cómo cada una de las 15 emisoras agrupadas en dicha Asociación tienen particularidades que las ponen en clara desventaja para cumplir adecuadamente los pautados del IFE, frente a concesionarios e incluso frente a otros permisionarios.

El informe aludido se entregó en respuesta a la discusión que sostuvieron los consejeros electorales el 28 de abril de 2010 en sesión extraordinaria del Consejo General, a propósito del ya mencionado procedimiento especial sancionador en contra de Radio Calenda, La Voz del Valle, ubicada en el Estado de Oaxaca.

Radio Calenda, al igual que otras emisoras comunitarias indígenas y no indígenas, es una emisora que tiene permiso para operar, sin embargo, sus desventajas eran y son notables frente a otras emisoras permisionarias y concesionarias, lo que llevó al Consejo General a reconocer las condiciones distintas de este tipo de emisoras permisionarias, que cuentan con permiso otorgado y debidamente registrado en la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pero que cumplen una función social sin pago de por medio a sus colaboradores, sin subsidios públicos regulares o presupuesto asignado, sin ánimo de lucro, y sin oportunidad de recibir ingresos por la vía de la comercialización como sí pueden hacerlo las concesionarias.

## Resultados

Durante el PEF 2011-2012 no hubo un solo caso de medios comunitarios sancionados por incumplimiento a la pauta, por lo que es posible afirmar que bajo las condiciones reglamentarias actuales el modelo de

comunicación política es viable también para estos permisionarios. Por supuesto, es deseable que la ley contemple los ajustes reglamentarios al igual que otros casos (si los hubiera) con respecto a condiciones que favorezcan la aplicabilidad del modelo y el cumplimiento de la pauta.

## Problemáticas

Durante el PEF 2011-2012 no se presentó ningún problema respecto de la administración de los tiempos de radio y televisión en emisoras comunitarias. No obstante, subsiste el problema de garantizar el cumplimiento de la pauta por parte de este tipo de emisoras, y el de dar un trato equitativo a los permisionarios en los esquemas de pautado.

Por otro lado, como puede apreciarse, muchas de estas emisoras comunitarias son operadas por voluntarios indígenas, por lo que en cumplimiento al artículo 2 constitucional, en su fracción VI, deben promoverse condiciones que garanticen su actividad social. Dicho artículo señala como derecho de los pueblos y comunidades indígenas:

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. **establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.**

En este sentido el reconocimiento de las características especiales de las emisoras comunitarias implica trasladar al ámbito legal los avances que ha alcanzado el IFE y avalado el TEPJF en una primera aproximación normativa, a efecto de generar condiciones para que este tipo de emisoras puedan dar cumplimiento adecuado a los pautados electorales sin riesgo de ser sancionadas, y sin que se les dispense el mismo trato que a cualquier otra emisora, como si fuesen iguales, cuando es claro que no lo son; pues es comprobable que sus colaboradores son voluntarios y que no cuentan con ningún subsidio presupuestal regular que sí tienen otro tipo de emisoras permisionarias, como las radios o canales de televisión que son sistemas estatales públicos o federales.

Por lo anterior, el Consejo General incorporó en el “Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral” la definición de “medios comunitarios”, lo que sirvió para dar certeza sobre cómo se iba a clasificar y atender a este tipo de emisoras permisionarias en aras de promover el cumplimiento de los pautados sin dejar de reconocer las características particulares del caso.

Este tipo de permisionarios o “medios comunitarios” se definen en el Reglamento aludido como “Permisionarios Privados sin fines de Lucro”. Quedan incluidos en esa figura si acreditan contar con personal voluntario y carecer de techo presupuestal público. Cumplidas dichas condiciones, existen criterios muy puntuales definidos en el Reglamento que permiten ajustar las pautas para distribuir los promocionales electorales en horarios en los que exista el personal que las opera manualmente, sin eximir ni un minuto de transmisión respecto a sus obligaciones electorales, pero permitiendo un reordenamiento de horarios en caso de ser solicitado.

Estos dos instrumentos fundamentales para dar certeza al cumplimiento de pautados y un trato justo a quienes tienen características especiales, podría fortalecerse con ajustes que establecieran tanto en el COFIPE, como en la Ley Federal de Radio y Televisión, las características ya detectadas de las emisoras comunitarias que operan legalmente en nuestro país.

Esta definición o claridad no se contrapone con el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual señala a la letra:

Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o **de cualquier otra índole.**

Como se aprecia, el IFE no fue más allá de lo que permite la ley, ya que ésta prevé a permisionarios “de cualquier otra índole”.

## Conclusiones

Con las posibilidades expuestas, para dar un tratamiento especial a la radio comunitaria, es prioritario que en el marco de la reforma legal, estas emisoras queden ceñidas a un régimen que:

1. Contemple que las reposiciones se realicen en un periodo de dos semanas (no como a los concesionarios y permisionarios que lo hacen una semana después de la omisión) y, sobre todo, que si se trata de fallas técnicas se omita la reprogramación correspondiente, habida cuenta que no poseen ni tecnología de punta, ni recursos materiales ni financiamiento para sustentar su operación.
2. Se incorpore la definición de las emisoras comunitarias en la Ley Federal de Radio y Televisión y en el COFIPE, a partir de las características ya detectadas y referidas en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral respecto a un tipo de emisoras que

tienen obligaciones en materia electoral pero condiciones desfavorables para atenderlas.

## II.7. LA VERIFICACIÓN DE PROMOCIONALES TRANSMITIDOS Y LOS INSTRUMENTOS GARANTES PARA RESARCIR INCUMPLIMIENTOS: VISTAS, REQUERIMIENTOS Y REPROGRAMACIÓN DE LOS MATERIALES

### Introducción

La reforma electoral 2007-2008 modificó de manera sustancial el modelo de comunicación política electoral, y estableció que tanto partidos políticos como autoridades electorales sólo podrían acceder a la radio y televisión a través de los tiempos oficiales del Estado, que serían administrados por el Instituto Federal Electoral.

Ante ello, en 2009 el IFE definió y puso en práctica una solución tecnológica sin precedentes, conocida como el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), a partir de la cual ha dado cumplimiento a sus nuevas atribuciones en materia de radio y televisión. El SIATE ha permitido la generación y distribución de las pautas de transmisión a los permisionarios y concesionarios, así como la verificación de la transmisión de los promocionales pautados. El trabajo de verificación resulta relevante, pues sirve para validar el grado de cumplimiento por parte de la industria y, en su caso, identificar omisiones, con el objeto de aplicar las sanciones de ley, tanto en los procesos electorales federales y locales, como durante el periodo ordinario.

### Marco normativo

Artículos 41, apartado A, de la CPEUM; 49, numeral 6; 74, numerales 1, 2 y 3; 76, numeral 7; 350, numeral 1, inciso c), del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se monitorearon las señales de 1,551 estaciones de radio y televisión, que representan el 70% de la totalidad de las emisoras que son pautadas y notificadas. El número de señales que se monitorearon, se determinó en razón de la cobertura que tienen las emisoras de radio y televisión, así como por la ubicación geográfica de los Centros de Verificación y Monitoreo que administra el Instituto.

Para poder verificar y monitorear estas emisoras, el Instituto operó 143 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), y un Centro Nacional de Control y Monitoreo en el Distrito Federal (CENACOM), a

través de los cuales se ejecutaron los procesos operativos necesarios para la emisión y generación de los reportes de monitoreo, que por obligación se presentaron semanalmente al Comité de Radio y Televisión. Se trató de un trabajo fundamental para atender las atribuciones de ley que el Instituto desempeña para verificar el cumplimiento de la transmisión de las pautas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Adicional a estas funciones, el Sistema de Verificación y Monitoreo se emplea para atender los requerimientos de información producto de las quejas que presentan los partidos políticos en materia de radio y televisión, atendiendo, en particular, solicitudes de información para dictar medidas cautelares, que requieren atención inmediata.

## Resultados

Para cada periodo que integró el PEF 2011-2012 se identificaron diferentes grados de cumplimiento por parte de las emisoras de radio y televisión monitoreadas; en todos los casos, el cumplimiento fue superior al 90%, conforme a los siguientes resultados:

- Precampaña

Durante el periodo de precampaña, del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue del 96.61% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.<sup>8</sup>

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de precampaña se documentó el porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales.

- Intercampaña

Durante este periodo, del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue del 96.57% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de intercampaña se documentó el porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para consultar las cifras a detalle, referirse al anexo técnico, en el apartado de II.7., sobre *La verificación de promocionales transmitidos y los instrumentos garantantes para resarcir incumplimientos: vistas, requerimientos y reprogramación de los materiales.*

<sup>9</sup> *Idem.*

Es importante mencionar que durante la etapa de intercampaña del proceso electoral federal se pautaron promocionales de partidos políticos, debido a que algunas de las entidades con proceso electoral coincidente se encontraban en precampaña o campaña local.

- Campaña

Durante el periodo de campaña, del 30 de marzo al 27 de junio de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue del 97.62% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.<sup>10</sup>

Grado de cumplimiento por tipo de actor

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante la etapa de campaña se documentó el siguiente porcentaje de cumplimiento de los partidos políticos nacionales y locales.

- Periodo de veda y jornada electoral

Durante el periodo de veda y jornada electoral, del 28 de junio al 1 de julio de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de las transmisiones de los promocionales ordenados por el IFE fue del 97.35% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas, sin que se identificara la transmisión de promocionales para partidos políticos federales o locales.<sup>11</sup>

- Resumen general del Proceso Electoral Federal 2011-2012

A lo largo de todo el proceso electoral federal se generaron y presentaron ante el Comité de Radio y Televisión 31 Informes Nacionales, (10 en precampaña, siete en intercampaña, 13 de campaña y uno de veda y jornada electoral), los cuales reflejaron un grado de cumplimiento promedio acumulado del 97.08%.

Del porcentaje presentado y sin considerar autoridades electorales, durante las etapas que comprendieron el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se documentó el siguiente porcentaje acumulado de cumplimiento de transmisión de promocionales correspondientes a los partidos políticos nacionales y locales:

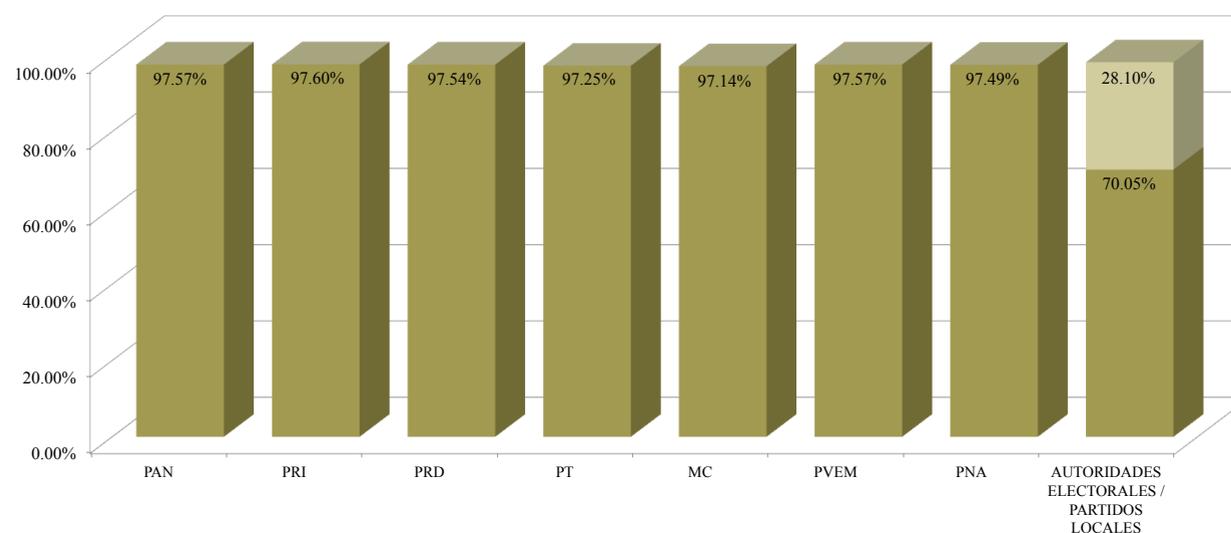
<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	4,051,899	3,953,355	97.57
PRI	4,928,077	4,809,942	97.60
PRD	1,421,361	1,386,427	97.54
PT	467,277	454,424	97.25
MC	333,369	323,824	97.14
PVEM	1,602,925	1,564,043	97.57
PNA	1,244,707	1,213,506	97.49
Partidos locales	30,142	21,114	70.05
<b>Total general</b>	<b>14,079,757</b>	<b>13,726,635</b>	<b>97.49</b>

La siguiente gráfica muestra el nivel de cumplimiento de la transmisión de los promocionales que cada emisora dio a los diferentes partidos políticos.

#### Porcentaje cumplimiento acumulado partidos nacionales



Con respecto a los partidos políticos locales es importante advertir que se transmitieron sus promocionales en el 70.05% del tiempo que les correspondía, debido a que el 28.10% restante de su tiempo se destinó a promocionales de autoridades electorales, porque el IFE no recibió ningún material del partido político local (lo anterior se decidió con base en el artículo 42, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral).

El porcentaje de cumplimiento del 97.08% presentado al inicio de este apartado, integra las omisiones de las 65 estaciones de televisión que acreditaron la imposibilidad de bloquear, y en consecuencia la

incapacidad de transmitir a cabalidad los promocionales pautados en dichas emisoras. De no considerarse dichas omisiones en el porcentaje de cumplimiento de la pauta ordenada por el IFE, el nivel nacional acumulado de cumplimiento durante todo el proceso electoral federal sería del 98.08%.

Cabe mencionar que derivado de los incumplimientos detectados en el sistema de verificación y el monitoreo respectivo, durante el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2011 al 1 de julio de 2012, los concesionarios y permisionarios atendieron 230 requerimientos de información:

Periodo	Requerimientos atendidos	Requerimientos ordinarios	Medidas cautelares
18 diciembre 2011 1 julio 2012	230	156	74

Una vez recibidas las respuestas de los concesionarios y permisionarios, se analizaron los argumentos presentados, para estar en posibilidad de determinar si la reprogramación cumplía o no con los requisitos establecidos en el reglamento en la materia. En caso contrario, se analizó el impacto del incumplimiento para contar con los elementos necesarios con los cuales dar vista al órgano competente del Instituto Federal Electoral e iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

### Problemáticas

La operación del SIATE ha sido fundamental para el cumplimiento de las obligaciones del IFE en materia de radio y televisión: las actividades de generación y distribución de pautas y todas aquéllas que corresponden a la verificación y monitoreo, son ejecutadas de manera diaria y atienden las necesidades propias de cualquier proceso electoral, ya sea local o federal. Ahora bien, los resultados y la experiencia indican que los problemas que se pueden identificar con respecto a la operación del Sistema de Verificación y Monitoreo (SIVeM) obedecen fundamentalmente a la calidad de transmisión de las emisoras de radio y televisión, a factores climáticos u orográficos, o bien a fallas que se presentan en las estaciones de transmisión, y que afectan la recepción de la totalidad de las señales, es decir, obedecen a factores técnicos, que no dependen directamente del Instituto.

La reposición de los mensajes que no fueron transmitidos conforme a la pauta enviada por el IFE y que ordena a las concesionarias se subsane de inmediato dicha omisión utilizando el tiempo comerciali-

zable o para fines propios que la ley les autoriza, ha sido objeto de un intenso debate en el Consejo General desde 2009.<sup>12</sup>

Al respecto, la solución del Consejo General ante los primeros incumplimientos registrados durante el proceso electoral 2008-2009, fue subsanar el incumplimiento a la pauta instruyendo a la Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión del IFE, para que una vez que fueran aprobados los pautados de reposición respectivos por dicho Comité o, en su caso, por la Junta General Ejecutiva, los notificara al concesionario.

Asimismo, el Consejo instruyó al Comité de Radio y Televisión para que ordenara la reposición de los promocionales omitidos en tiempo correspondiente a las campañas electorales, cuidando que no se diese una presencia mayor a alguno de los partidos políticos afectados con la omisión, pues ello implicaría darle una ventaja mayor en un momento que el tiempo es más valioso en el contexto del proceso electoral. Lo anterior significa que en todo caso se debe ponderar si el incumplimiento del pautado implica un daño menor al proceso electoral, que la pretendida reposición. Finalmente, se deberá valorar, incluso, si de acuerdo a la ponderación de principios y de la gravedad de la sanción, la infracción pudiera considerarse irreparable.

### Conclusiones

El trabajo de verificación de los promocionales ordenados por el IFE, operado a través del SIATE, resultó perfectamente viable y exitoso. Como quedó documentado, la industria de la radio y la televisión mexicana cumplió casi al 100% con su obligación de transmitir las pautas aprobadas para el Proceso Electoral Federal 2011-2012; se trató del más alto nivel de cumplimiento registrado desde la implementación de la reforma electoral 2007-2008. Los datos demuestran que el IFE garantizó el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a sus prerrogativas en tiempos de radio y televisión.

Al respecto, una de las voces del Consejo considera necesario atender los resultados del cumplimiento a nivel local, así como fortalecer los mecanismos establecidos en el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión para lograr una reposición efectiva dentro del mismo periodo electoral.

Con relación a la reposición de los mensajes que no fueron transmitidos conforme a la pauta enviada por el IFE, algunas voces del Consejo General consideran que los incumplimientos deben subsa-

<sup>12</sup> Para mayor referencia ver sesiones del 20 de marzo de 2009, puntos 3 y 4; 6 de abril de 2009, punto 5; del 7 de mayo de 2009, punto único, y 15 de mayo, punto 5.

narse a través de pautados de reposición que aprueben el Comité o en su caso, la Junta General Ejecutiva. Asimismo consideran que la reposición correspondiente se puede realizar en una etapa posterior del proceso electoral a aquélla en que se dio el incumplimiento.

Otras voces expresaron su disenso (incluso con votos concurrentes) por las siguientes razones:

- a) El Comité de Radio y Televisión carece de facultades para ponderar bajo los principios de certeza y equidad, si es procedente o no la reparación, puesto que es el Consejo General quien posee la atribución para resolver.
- b) La reposición de promocionales puede darse si y sólo si es posible que ello suceda durante la etapa del proceso electoral que se esté efectuando: precampaña o campaña; pues los efectos que se surtan en una etapa determinada deben agotarse en ella y por principio de definitividad no son susceptibles de ser reparados más allá de ésta.
- c) Por los anteriores motivos se propuso que el procedimiento de la reposición se presente en el proyecto de resolución del Consejo General y no *a posteriori*. Mediante dicho procedimiento se aseguraría su ejecución y se evitaría el desplazar una competencia exclusiva del Consejo General a un órgano supeditado.

## II.8. CRITERIOS RELEVANTES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN ELECCIONES LOCALES COINCIDENTES CON LAS FEDERALES

### II.8.a. Emisoras de la zona conurbada

#### Introducción

Una de las resoluciones más relevantes del IFE durante el PEF 2011-2012, fue la disposición que permite al Distrito Federal y al Estado de México compartir el acceso a los tiempos del Estado en un conjunto de emisoras cuya señal se ve y se escucha en ambas entidades. El propósito era que ningún ciudadano se quedara sin ver o escuchar la oferta política de los procesos electorales en dichas demarcaciones y, al mismo tiempo, se pudiera garantizar que en esas entidades también se difundieran los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales federales.

Dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) prevén casos como éste, el Consejo General fue el órgano que aprobó un criterio especial para pautar estas dos elecciones coincidentes con la federal.

Como se sabe, el domingo 1 de julio de 2012 tuvieron lugar las jornadas electorales en el Distrito Federal y en el Estado de México, con motivo de sus propios procesos comiciales, además de la jornada electoral federal, por lo que diversas estaciones de radio y canales de televisión cuya señal alcanza los territorios del Distrito Federal y del Estado de México transmitieron 18 minutos diarios para difundir simultáneamente hasta tres precampañas, a saber: la federal, la del Distrito Federal y la del Estado de México.

En virtud de que el PEF 2011-2012 coincidió en sus principales etapas parcialmente con los procesos comiciales locales del Distrito Federal y el Estado de México, el IFE tuvo la obligación de armonizar la distribución de los tiempos en las estaciones de radio y los canales de televisión entre los distintos procesos electorales para dar un trato equitativo a los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

#### Marco normativo

Artículos 41, base III, apartados A y B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 55, numeral 1; 57, numeral 1; 58, numeral 1; 59; 62, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); 23, 24 y 25 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RART).

#### Implementación del marco normativo

Tratándose de los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal, el legislador no previó que los periodos de precampañas y campañas locales pudieran no coincidir exactamente con las precampañas y campañas federales. En consecuencia, al darse ese caso, la aplicación de las reglas contenidas en los artículos enunciados, resultó insuficiente para garantizar adecuadamente la distribución de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos durante los periodos en que los procesos locales concurren con el federal.

¿Cuál fue la problemática? Definir de manera objetiva un criterio para que las emisoras del Distrito Federal que cubren también los 59 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) pudieran participar también en el proceso electivo del Estado de México.

Sobre ese dilema, el Consejo General emitió el “*Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG370/2011) por que se Emiten los Criterios para la Asignación y Distribución de Tiempos en Radio y Televisión Aplicable a los Procesos Electorales Locales con Jornada Electoral coincidente con la Federal, en Acatamiento a lo Mandatado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la*

*Federación Mediante Sentencia que Recayó al Recurso de Apelación SUP-RAP-531/2011*”, aprobado el 14 de noviembre de 2011, mediante el cual se ponderaron objetivamente la totalidad de las estaciones de radio y los canales de televisión domiciliados en el Distrito Federal y que cubren la zona conurbada de la Ciudad de México. A cada medio de comunicación se le identificó en su cobertura el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y listado nominal para determinar el porcentaje de cobertura que tienen para cada entidad, y así poder fijar un criterio en la definición de los tiempos que se asignaron a partidos políticos en cada etapa del proceso electoral en que concurrieran el Distrito Federal y el Estado de México. Aplicando el criterio de proporcionalidad de cobertura efectiva se obtuvieron diversos resultados que permitieron determinar con base en el porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM, el porcentaje de distribución de la pauta en el Estado de México y el Distrito Federal, como se muestra a continuación:

<b>Televisión</b>				
<b>Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM</b>			<b>Porcentaje de distribución de la pauta</b>	
<b>Canal</b>	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Lista Nominal</b>	<b>EDOMEX</b>	<b>DF</b>
28	98.39467695	98.39170279	49.19585139	50.80414861
40	97.68171165	97.68259663	48.84129831	51.15870169
22	96.04958343	96.04566504	48.02283252	51.97716748
13	99.26996026	99.27363878	49.63681939	50.36318061
11	98.7701841	98.77976898	49.38988449	50.61011551
9	71.56643403	71.54744452	35.77372226	64.22627774
5	84.46903331	84.47909372	42.23954686	57.76045314
4	64.19163439	64.1682712	32.0841356	67.9158644
2	83.11790935	83.1281868	41.5640934	58.4359066
7	75.13295624	75.17535562	37.58767781	62.41232219

<b>Radio</b>				
<b>Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM</b>			<b>Porcentaje de distribución de la pauta</b>	
<b>Frecuencia</b>	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Lista Nominal</b>	<b>EDOMEX</b>	<b>DF</b>
1220 Khz.	100	100	50	50
660 Khz.	100	100	50	50
1060 Khz.	100	100	50	50
830 Khz.	100	100	50	50
710 Khz.	100	100	50	50

...continúa

<b>Radio</b>				
<b>Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM</b>			<b>Porcentaje de distribución de la pauta</b>	
<b>Frecuencia</b>	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Lista Nominal</b>	<b>EDOMEX</b>	<b>DF</b>
690 Khz.	100	100	50	50
1000 Khz.	100	100	50	50
590 Khz.	100	100	50	50
940 Khz.	100	100	50	50
1030 Khz.	100	100	50	50
790 Khz.	100	100	50	50
970 Khz.	100	100	50	50
860 Khz.	100	100	50	50
900 Khz.	100	100	50	50
730 Khz.	100	100	50	50
88.1 Mhz.	100	100	50	50
1500 Khz.	99.45258759	99.45888482	49.72944241	50.27055759
90.5 Mhz.	99.18042709	99.1795867	49.58979335	50.41020665
98.5 Mhz.	98.82680757	98.82343839	49.41171919	50.58828081
107.3 Mhz.	98.28526491	98.28426407	49.14213204	50.85786796
91.3 Mhz.	95.98029435	95.97580728	47.98790364	52.01209636
100.9 Mhz.	98.98107751	98.98242961	49.4912148	50.5087852
97.7 Mhz.	95.19549642	95.1924166	47.5962083	52.4037917
1410 Khz.	99.2656297	99.27139216	49.63569608	50.36430392
1470 Khz.	99.085272	99.09288597	49.54644298	50.45355702
92.9 Mhz.	97.62043151	97.62254953	48.81127476	51.18872524
93.7 Mhz.	95.30493455	95.30511957	47.65255979	52.34744021
89.7 Mhz.	95.05873136	95.05446912	47.52723456	52.47276544
102.5 Mhz.	92.31129944	92.30551625	46.15275813	53.84724187
96.1 Mhz.	92.08783173	92.08217081	46.0410854	53.9589146
1530 Khz.	98.98064706	98.98837184	49.49418592	50.50581408
1380 Khz.	98.70183418	98.7097384	49.3548692	50.6451308
1440 Khz.	98.20387111	98.21035176	49.10517588	50.89482412
104.9 Mhz.	92.3246042	92.3211495	46.16057475	53.83942525
101.7 Mhz.	97.1924358	97.19540021	48.5977001	51.4022999
96.9 Mhz.	97.15763474	97.16069067	48.58034534	51.41965466
94.5 Mhz.	93.89764365	93.89163977	46.94581989	53.05418011

...continúa

<b>Radio</b>				
<b>Porcentaje de cobertura en los 59 municipios de la ZMCM</b>			<b>Porcentaje de distribución de la pauta</b>	
<b>Frecuencia</b>	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Lista Nominal</b>	<b>EDOMEX</b>	<b>DF</b>
105.7 Mhz.	93.36840136	93.36384476	46.68192238	53.31807762
560 Khz.	98.09979401	98.10940032	49.05470016	50.94529984
1150 Khz.	90.21973977	90.22467214	45.11233607	54.88766393
92.1 Mhz.	95.84517283	95.85456983	47.92728491	52.07271509
103.3 Mhz.	86.21412151	86.19993438	43.09996719	56.90003281
104.1 Mhz.	86.1691984	86.15282193	43.07641097	56.92358903
1290 Khz.	95.00431231	95.02392047	47.51196023	52.48803977
88.9 Mhz.	82.17512397	82.15322234	41.07661117	58.92338883
95.3 Mhz.	83.68105267	83.65983696	41.82991848	58.17008152
99.3 Mhz.	82.65418646	82.63563307	41.31781653	58.68218347
1180 Khz.	94.35172711	94.36901224	47.18450612	52.81549388
106.5 Mhz.	82.3159848	82.29671324	41.14835662	58.85164338
107.9 Mhz.	91.06425258	91.06953234	45.53476617	54.46523383
1350 Khz.	83.43136677	83.42473999	41.71237	58.28763
100.1 Mhz.	67.46794337	67.4594825	33.72974125	66.27025875
90.9 Mhz.	64.68629735	64.68154963	32.34077481	67.65922519

Derivado de este análisis se encontró que los canales de televisión y estaciones de radio se podían agrupar en tres bloques en razón de su cobertura efectiva, definiendo a ésta como la población incorporada a la Lista Nominal de Electores. En función de la cobertura efectiva, se estableció un criterio de proporcionalidad en tres bloques para asignar los minutos a la pauta de cada entidad federativa de acuerdo a los porcentajes del siguiente cuadro:

<b>Bloque</b>	<b>Rango de distribución de la pauta</b>	<b>Porcentaje de tiempo a cada entidad</b>
A)	45.01 a 55.00	50% Distrito Federal y 50% Estado de México
B)	35.01 a 45.00	60% Distrito Federal y 40% Estado de México
C)	25.01 a 35.00	70% Distrito Federal y 30% Estado de México

De esta manera, los pautados para las emisoras del Distrito Federal y del Estado de México que se encontraron obligados a transmitir hasta tres precampañas electorales, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del IFE, se ajustaron a los siguientes criterios de distribución, basados en el criterio de proporcionalidad de cobertura efectiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México descrito anteriormente:

- a. Cubrieron simultáneamente sólo dos precampañas locales, se destinaron 12 minutos diarios para cubrir ambas precampañas de manera proporcional siguiendo los criterios ya explicados.
- b. Cubrieron simultáneamente las dos precampañas locales y la precampaña federal, se destinaron once minutos diarios para cubrir la precampaña federal de los partidos políticos y otros siete minutos diarios para atender a ambas precampañas locales de manera proporcional siguiendo los criterios ya explicados.

De igual forma, los pautados para las emisoras del Distrito Federal y del Estado de México que se encontraron obligadas a transmitir hasta tres campañas electorales, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del IFE, se ajustaron al siguiente criterio de distribución:

- a. Cuando las emisoras obligadas a participar en la cobertura de hasta tres procesos electorales, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión y publicados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y deban cubrir simultáneamente las dos campañas locales y la campaña federal, se destinarán 26 minutos diarios para cubrir la campaña federal de los partidos políticos y otros 15 minutos diarios para atender a ambas campañas locales de manera proporcional.

## Resultados

Los tiempos electorales entre el PEF 2011-2012 y los relativos a los procesos electorales entre estas demarcaciones fueron los siguientes:

ENTIDAD FEDERATIVA	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2012	Precampaña federal 18 de diciembre al 15 de febrero		Intercampaña federal 16 de febrero al 29 de marzo		Campaña federal 30 de marzo al 27 de junio		
DISTRITO FEDERAL			8 de febrero al 18 de marzo		Intercampaña local		29 de abril al 27 de junio
MÉXICO					5 al 14 de abril	Intercampaña local	
						24 de mayo al 27 de junio	

	Precampaña local
	Intercampaña local
	Campaña local

Sobre esa base, las 49 emisoras cubrieron 50% la pauta del Distrito Federal y 50% la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

Para el segundo criterio, 11 emisoras cubrieron 60% la pauta del Distrito Federal y 40% la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

Y finalmente, tres emisoras cubrieron 70% la pauta del Distrito Federal y 30% la pauta del Estado de México, además del tiempo correspondiente al PEF 2011-2012.

### Problemáticas

Del análisis realizado, se puede afirmar que la problemática enfrentada en este caso fue definir de manera objetiva un criterio para que las emisoras del Distrito Federal que cubrieran los 59 municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) pudieran participar también en el proceso electivo del Estado de México.

Para definir qué emisoras cubren qué proceso electoral, el criterio utilizado ha sido incorporar al catálogo de cada entidad con elección, todas las emisoras ahí domiciliadas, las cuales quedan obligadas a tener pautados específicos de esa contienda, y en un segundo momento, pautar también emisoras domiciliadas en entidades vecinas que se ven y escuchan, y como se ha señalado, en el caso de emisoras que están domiciliadas en el Distrito Federal, pero se ven y se escuchan en los 59 municipios del EDOMEX que conforman la zona conurbada, el criterio asumido por el Instituto y validado por el TEPJF ha sido destinar espacios proporcionales para la cobertura tanto de la elección del Distrito Federal como la del EDOMEX y la federal.

### Conclusiones

Se resolvió un vacío en la normatividad electoral federal, pues el legislador no previó que dada la localización de emisoras cuyas señales cubren simultáneamente dos o más entidades federativas, se hiciera necesario utilizarlas justamente para garantizar que cuando dos etapas electorales (precampaña o campaña) concurrieran entre estados, se utilizara una misma estación de radio o canal de televisión para cubrir las entidades federativas en cuestión.

Se discutió un planteamiento alternativo, según el cual deberían haberse atendido también las condiciones específicas en que se celebraría la jornada electoral el 1 de julio en estas dos entidades, a saber, que los ciudadanos del Distrito Federal habrían de sufragar por tres cargos locales de elección popular, en tres boletas distintas, mientras

que en el Estado de México sólo habrían de hacerlo respecto de dos cargos locales.

Sobre ello hay que decir que, si bien las determinaciones adoptadas por el Consejo General permitieron atender la problemática expuesta, sería conveniente que este tipo de dilemas se resolviera mediante ajustes a la norma electoral.

Al mismo tiempo, como se puede apreciar a partir de los datos expuestos, sería pertinente dejar abierta la reflexión para que esa ruta de reformas y precisiones legales también pudiera considerar otros elementos para determinar los pautados locales. Una solución podría estar en retomar los criterios ya adoptados por el IFE y desarrollar el concepto cobertura efectiva, a partir de la ponderación de la audiencia efectiva, y no sólo la audiencia potencial, como se ha hecho hasta ahora. La justificación es muy sencilla: un canal de televisión con mucha audiencia que cubre la zona conurbada puede tener en la práctica una mayor presencia como vehículo para comunicarse con electores de una entidad o municipio que un canal de televisión con baja audiencia efectiva aunque mucho potencial.

Finalmente, con respecto a la asignación de los 18 minutos diarios planteados en el COFIPE, hay en el Consejo quienes consideran que sería conveniente revisar el alcance de dicho artículo en los casos en que una sola estación de radio y/o canal de televisión cubra dos campañas locales y la federal. Lo anterior, para tomar en consideración especificidades como el número de elecciones en cada entidad y evaluar si debiera haber variaciones en el tiempo asignado a la elección federal.<sup>13</sup>

### II.8.b. Distribución de tiempos en emisoras que atienden elecciones locales coincidentes con la federal: sin coincidencia en calendarios de sus respectivas etapas electorales, pero sí en su fecha de jornada comicial

#### Introducción

Desde su diseño constitucional y legal, las reglas de acceso a radio y televisión en materia electoral para procesos federales y elecciones locales coincidentes tuvieron como premisa que los calendarios electorales locales se adecuarían a los tiempos federales. Sin embargo,

<sup>13</sup> Hay partidos que señalan que sería adecuado que el Distrito Federal cuente con una pauta propia y no se contemple en una conjunta con la parte conurbada del Estado de México. Adicionalmente, señalan que es necesario revisar la distribución del tiempo en elecciones coincidentes con la federal, así como la repartición proporcional del total de los minutos disponibles para los procesos involucrados (locales y el federal) que debe atender una misma emisora.

ello no ocurrió, y el IFE como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, tuvo un reto de gran dimensión y complejidad, debido al número de elecciones locales y extraordinarias (Hidalgo y Morelia) que coincidieron en la jornada electoral el 1 de julio de 2012 (excepto Hidalgo), y cuyas respectivas etapas de precampaña y campaña se desarrollaron completamente desfasadas de los tiempos federales.

En octubre de 2011, el Consejo General del IFE determinó que la etapa de precampaña federal sería del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, mientras que la campaña federal se llevaría a cabo del 30 de marzo al 27 de junio. Con este telón de fondo y, dado el panorama de precampañas y campañas locales, este año electoral se presentaron los supuestos que se muestran gráficamente:

	Precampaña federal 18 de diciembre 2011 al 15 de febrero 2012	Intercampaña 16 de febrero al 29 de marzo 2012	Campaña federal 30 de marzo al 27 de junio 2012
Supuesto 1	Precampaña local		
Supuesto 2		Precampaña local	
Supuesto 3		Precampaña local	
Supuesto 4		Precampaña local	
Supuesto 5			Precampaña local
Supuesto 6			Precampaña local
Supuesto 7			Campaña local

### Marco normativo

Artículos 57, numeral 1; 58, numeral 1; 62, numeral 1, del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

A falta de disposición expresa, el 14 de noviembre de 2011 el Consejo General adoptó un conjunto de criterios para resolver las situaciones no previstas en la ley para garantizar el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales en radio y televisión, tanto en los procesos electorales locales como en el de carácter federal, mediante el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG370/2011) por el que se Emiten los Criterios para la Asignación y Distribución de Tiempos en Radio y Televisión Aplicable a los Procesos Electorales Locales con Jornada Electoral Coincidente con la Federal, en Acatamiento a lo Mandatado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mediante Sentencia que Recayó al Recurso de Apelación SUP-RAP-531/2011”*.

## Resultados

El Acuerdo adoptado por el Consejo General permitió administrar los tiempos del Estado en radio y televisión durante el PEF 2011-2012 y en 15 elecciones coincidentes, además de dos procesos electorales extraordinarios, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Si la precampaña local se desarrolla de forma simultánea a la precampaña federal, del tiempo que corresponde a los partidos políticos, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local, se destinarán 11 minutos diarios a cubrir la precampaña federal y siete minutos diarios para atender la precampaña local;
- b. Durante el tiempo en que la precampaña local no coincida plenamente con la precampaña federal, o bien, en el lapso en que siga desarrollándose después del término de la precampaña federal y hasta antes del inicio de la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local, los partidos políticos gozarán de 12 minutos diarios, que se destinarán en su totalidad a cubrir la precampaña local, tal como ocurre en precampañas locales no coincidentes con un proceso electoral federal;
- c. Cuando el periodo de precampaña local concorra con el periodo de campaña federal, los partidos políticos gozarán de siete minutos para la precampaña local y los 34 minutos restantes se destinarán a la campaña federal, en las estaciones de radio y canales de televisión que deban cubrir el proceso local;
- d. En el lapso en que coincidan la campaña federal y la local, se destinarán 15 minutos a la campaña local de los partidos políticos y 26 minutos a su campaña federal, quedando los siete minutos restantes a disposición del IFE para el cumplimiento de sus propios fines y de otras autoridades electorales.

## Problemáticas

A la luz de la experiencia en 2009 y el complejo escenario de precampañas y campañas locales coincidentes que vivimos en 2012, es claro que los tiempos de los procesos electorales locales y federales difícilmente coinciden exactamente. Esto es entendible, pues el Constituyente Permanente estableció que dentro del ámbito de facultades del legislador local se encuentra la libre determinación de los periodos en que se celebran las precampañas locales, cuya duración máxima debe ser, cuando más, el equivalente a las dos terceras partes de las campañas locales. El resultado: un rompecabezas de elecciones locales a las que se debe asignar tiempo de radio y televisión en un calendario asincrónico, para cuyo arreglo es necesario adoptar criterios de interpretación de las reglas de distribución de tiempo establecidas en el

COFIPE, en donde se asume que una misma emisora puede atender de forma simultánea dos elecciones, sin considerar que no se dedica el mismo tiempo a una campaña que a una precampaña, como tampoco se dedica el mismo tiempo a las distintas etapas del proceso a nivel local y federal. Todo lo cual se agrava porque en las distintas elecciones coincidentes hay etapas electorales que coinciden en unos días sí, y en otros no.

Al respecto, si bien el artículo 62, numeral 1, del código electoral hace referencia a “*entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal*”, la solución que el Instituto adoptó para este complejo rompecabezas en su Acuerdo CG102/2011, atendió la problemática anteriormente descrita (relativa a los espacios temporales en que transcurren de forma simultánea las etapas electorales de precampaña, intercampaña, campaña, veda o periodo de reflexión), y no la coincidencia en el día de la jornada electoral respectiva.

En suma, bajo estas reglas de acceso a radio y televisión por tipo de proceso electoral (local y federal) y etapa (precampaña y campaña), sólo se puede asignar tiempo a comicios locales cuando la precampaña coincide con la precampaña federal o cuando la campaña local se circunscribe a los tiempos federales, es decir, en situaciones que se dieron sólo en dos de los siete casos que se presentaron en el año electoral 2012. Varias preguntas surgen al respecto: ¿debe el IFE como administrador de los tiempos del Estado garantizar espacios en radio y televisión a partidos políticos frente a supuestos no previstos en la ley? Si es así, ¿cuánto tiempo se debe asignar a una precampaña local si ésta se desarrolla antes o después de la precampaña federal?, ¿cuánto tiempo se debe destinar para cubrir una precampaña local cuando ya está en marcha la campaña federal?

## Conclusiones

Dada la falta de sincronía entre los calendarios electorales locales y los tiempos de precampaña y campaña federales, el IFE, a través de su Consejo General, estableció criterios que garantizaron a los partidos políticos acceso al tiempo en radio y televisión, y permitieron que la ciudadanía contara con la mayor información posible sobre su oferta política, propuestas y plataformas electorales. Indudablemente, estas definiciones constituyeron un gran paso en la construcción de certeza sobre las reglas de radio y televisión al inicio de la precampaña federal 2012. Sin embargo, sería conveniente que este tipo de problemas se resolviera de manera permanente mediante ajustes a la norma electoral.

Algunas voces en el Consejo General han considerado que los ajustes se podrían realizar promoviendo la simultaneidad de etapas

electorales cuando existan elecciones coincidentes y definiendo con claridad, en caso de que no exista dicha simultaneidad en las etapas de procesos que tienen una misma fecha de jornada electoral, la distribución de tiempos con motivo de las mismas.

El artículo 62, numeral 1, del COFIPE establece expresamente que en el caso de que coincidan elecciones federales y locales, de los 41 minutos disponibles para las campañas federales 15 se utilizan para la local coincidente; sin embargo, no se precisa cuántos minutos, de los 18 disponibles para precampañas federales, se utilizan para el ámbito local en elecciones coincidentes. La solución que el IFE dio a este problema consistió en distribuir el tiempo en las mismas proporciones: 26 minutos para la federal y 15 para la local sobre un total de 41 minutos en las campañas, y en consecuencia, siete minutos para la local y 11 minutos para la federal, sobre un total de 18 minutos en las precampañas.

Siguiendo el criterio citado, el Acuerdo CG102/2011 del Consejo General del IFE adoptó dicha proporción de minutos para dividir los tiempos disponibles para las precampañas locales coincidentes con la campaña federal (en la emisora correspondiente del catálogo respectivo), pero no aplicó dicha proporción en todo momento, sino sólo en los periodos en que coincidía exactamente la etapa de precampaña local con la etapa de precampaña federal, dando 12 minutos y no siete, a los días de precampaña local en que no hubiese simultáneamente precampaña federal (por existir disposición expresa al respecto), aunque ambas contiendas tuvieran su jornada electoral el mismo día.

Debido a lo anterior, hubo opiniones diversas respecto al criterio adoptado por la mayoría de los consejeros electorales, y se propuso una solución alternativa: que las emisoras que cubrían las 15 entidades que tuvieron jornada electoral coincidente con la federal el 1 de julio de 2012, destinasen siete minutos para sus precampañas locales en toda su duración, y 15 minutos para sus campañas locales, igualmente en toda su duración.

En consecuencia, dichas emisoras podrían haber destinado 11 minutos para las precampañas federales y 26 minutos para las campañas federales en todo el tiempo que éstas duraran, salvo aquéllas que cubrían zonas conurbadas.

## Aspectos técnicos para la implementación

### II.9. PLAZOS PARA SUBIR LOS PROMOCIONALES PAUTADOS A LA PÁGINA DE INTERNET DEL IFE, EN LOS QUE SE INDICA LA FECHA EN QUE COMENZARÁ SU TRANSMISIÓN

#### Introducción

Con el propósito de que los medios de comunicación cuenten de manera permanente con los promocionales de radio y televisión a transmitir, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, el IFE diseñó un portal de internet en el que colocan todos los materiales que durante una etapa electoral son difundidos.

La página de internet es pública y, dado que el reglamento en la materia exige que los promocionales sean entregados o puestos a disposición de concesionarios y permisionarios días antes de su transmisión, cualquier ciudadano puede consultarlos antes de que salgan al aire.

Esta práctica resultó de gran utilidad para agilizar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los medios de comunicación.

Sin embargo, hay que señalar que el hecho de que se publicaran anticipadamente los promocionales en la página de internet, hizo que éstos fueran objeto de análisis mediático en noticieros, programas de opinión, portales de internet de periódicos e incluso en medios de difusión como youtube.com, antes de que su difusión en radio y televisión fuese ordenada por el IFE. Ello generó la presentación de diversas quejas por parte de distintos partidos políticos, y enfrentó a la autoridad administrativa al dilema de pronunciarse sobre solicitudes de medidas cautelares, previo a la difusión de los promocionales, lo que podría contravenir la prohibición constitucional de la censura previa.

#### Marco normativo

El artículo 40, párrafos 3 y 4, del RART.

#### Implementación del marco normativo

Durante el PEF 2011–2012, el proceso de operación para colocar los promocionales de partidos políticos fue el siguiente:

1. El partido político o autoridad electoral ingresó a control de calidad el material, a más tardar a las 15 horas y seis días naturales antes de la entrada al aire.

2. La Dirección de Pautado, Producción y Distribución (DPPyD) del IFE revisó las especificaciones técnicas del material y emitió un dictamen técnico el mismo día de su ingreso.
3. Cuando el material resultó óptimo, el actor político ingresó el oficio de transmisión con la estrategia de asignación, a más tardar a las 18 horas y seis días naturales antes de la entrada al aire.
4. La DPPyD asignó el material en la orden de transmisión respectiva, seis días naturales antes de la entrada al aire.
5. Se generó la versión con la vigencia específica para notificación a los medios, cinco días naturales antes de la entrada al aire.
6. Posterior a la generación de la versión se publicaron los materiales nuevos en el portal de pautas, cinco días naturales antes de la entrada al aire.

Sobre la base de estas reglas, debe decirse que en todo momento se respetaron los plazos reglamentarios, y todos los partidos políticos tuvieron conocimiento de la misma información al mismo tiempo, sin distinciones. Cada partido o autoridad electoral pudo constatar el trabajo operativo del IFE y verificar que todos y cada uno de sus promocionales se ordenaran para ser transmitidos a través de los medios de comunicación. El dato relevante es que mediante ese sistema, la estructura ejecutiva del IFE que notifica las órdenes de transmisión y los promocionales estuvo en condiciones de redistribuir los materiales en todo el país de modo que llegaran en tiempo y forma a los 2,335 medios de comunicación que dos veces por semana recibían dichos materiales.

## Resultados

Los promocionales colocados en la página de pautas permiten a cualquier persona ingresar y ver todos los promocionales que un partido político o autoridad electoral ha presentado para su transmisión durante una etapa de un proceso comicial. Como consecuencia, dichos promocionales se han difundido en noticieros que dan cobertura y seguimiento a campañas electorales, candidatos y partidos políticos, incluso antes de que hayan sido transmitidos en los tiempos oficiales.

Es evidente que la consulta no es masiva. En números duros (generados por *Google Analytics* en el periodo del 22 de marzo al 12 de junio de 2012, la página de pautas reflejó 51,272 visitas, contando con 20,765 usuarios del sitio, número que se replica al número de visitantes exclusivos. Es decir, se trata de visitantes muy especializados, que son pocos y recurrentes, además de que mantienen escaso tiempo de visita al portal, por lo que se presume que únicamente revisan materiales para verificar nuevos contenidos o promocionales.

Al mismo tiempo que se generó certeza sobre lo que iba a transmitirse al colocar en internet los promocionales de todos los partidos políticos y autoridades electorales, también se generó un debate sobre la estrategia de comunicación de los mismos actores de la contienda, que evidentemente merece una reflexión sobre la mejor forma de distribuir promocionales a los 2,335 medios de comunicación que hay en el país.

## Problemáticas

El procedimiento para entregar promocionales a los medios de comunicación no presentó ningún problema, pues el modelo funcionó sin mayor complicación: todos los partidos políticos y autoridades electorales del país pudieron constatar que cada promocional publicado en el portal de internet salió al aire en los tiempos establecidos a concesionarios y permisionarios.

A partir de la experiencia, sin embargo, queda pendiente discutir sobre la pertinencia de que los promocionales aparezcan en la página de internet antes de su transmisión.

## Conclusiones

Colocar de manera transparente y pública los promocionales de los partidos políticos en el portal de internet ofreció garantías de que el IFE actuó sin sesgo y apegado a sus principios rectores; sin embargo, si los mecanismos de entrega de materiales a concesionarios y permisionarios fueran directos, por vía electrónica, a cada medio de comunicación, se evitaría tener que colocarlos en un portal público de manera anticipada.

El portal de pautas ha mostrado importantes ventajas para la industria de la radio y la televisión, pues garantiza que los materiales estén siempre disponibles para 2,335 medios de comunicación y en buena medida fortalece el cumplimiento de la pauta con las versiones que efectivamente deben transmitirse.

Incluso, más allá de si los promocionales deben o no subirse a la página de internet con antelación a su transmisión, o si la página debe contar con mayores elementos que restrinjan su publicidad, debe discutirse si el conocer por anticipado los promocionales favorece o no un debate público sobre los contenidos, los mensajes y las estrategias de los partidos políticos.

## II.10. PLAZOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE MATERIALES

### Introducción

En toda campaña política, la velocidad de cambio o sustitución de promocionales resulta de la mayor relevancia. Durante más de cuatro años, el modelo de comunicación política se administró con sustitución de materiales en plazos de 10 días hábiles. La reforma al RART tuvo como uno de sus ejes principales que la sustitución de un material al aire pudiera darse en la misma semana. Por ello, la reforma reglamentaria dispuso que el IFE entregaría órdenes de transmisión a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión dos veces por semana.

Con base en estas reglas, todos los partidos políticos y autoridades electorales del país pudieron sustituir sus promocionales dos veces por semana, llegando a estar en posibilidad de realizar hasta 52 cambios en 197 días que duró el PEF 2011-2012 en lo relativo a radio y televisión, es decir, entre el 18 de diciembre de 2011 y el 1 de julio de 2012.

### Marco normativo

El artículo 40 del RART.

### Implementación del marco normativo

Sobre este dispositivo legal, el Comité de Radio y Televisión aprobó el *“Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se establecen términos y condiciones para la entrega de materiales por parte de los partidos políticos y autoridades electorales”*, así como requisitos de las órdenes de transmisión y definió que la sustitución de materiales podía hacerse dos veces por semana. Por lo anterior, durante todo el PEF 2011–2012 las órdenes de transmisión se elaboraron los domingos y martes, y se notificaron a cada concesionario y permisionario de radio y televisión los días lunes y miércoles de cada semana.

Con ello, los partidos políticos y autoridades electorales pudieron sustituir sus promocionales al aire hasta dos veces cada semana, lo que propició un tipo de campaña más dinámica que las que el IFE había administrado hasta antes de la reforma reglamentaria.

### Resultados

Durante el PEF 2011–2012, hubo 18 cortes de transmisión<sup>14</sup> en precampaña, 12 en intercampaña, 26 en campaña y uno en periodo de veda. Cada corte implicó la elaboración de 2,335 órdenes de transmisión que fueron debidamente notificadas a cada concesionario y permisionario de radio y televisión incluido en el Catálogo de Emisoras que cubrieron el PEF 2011–2012, dando un gran total de 133,095 órdenes de transmisión elaboradas y entregadas a medios de comunicación.

Atendiendo a los datos arrojados por etapa de rotación (precampaña, intercampaña, campaña y veda), resulta que el 76% de los promocionales de todas las etapas estuvieron al aire más de 10 días y sólo el 24% tuvieron vigencias menores de 10 días.

### Problemáticas

Uno de los debates más relevantes del PEF 2011-2012 fue el relativo a la reforma al Reglamento de Radio y Televisión. Sin duda, los concesionarios y permisionarios jugaron un papel fundamental en la definición de la velocidad de cambio de materiales. En un dictamen de factibilidad, el IFE afirmó que entre 2008 y 2011:

1. Se identifica con regularidad una tendencia muy importante: típicamente, el mayor volumen de materiales asociados a una orden de transmisión, se entregan al inicio de cada etapa electoral (precampaña y campaña). Lo anterior, permite al IFE planear correctamente el flujo de comunicación con los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión y, a estos últimos, anticipar adecuada y oportunamente los mecanismos necesarios para la transmisión oportuna de los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales.
2. El conjunto de elecciones bajo análisis entre 2008 y 2011 indica que la duración promedio de estos comicios fue de 136 días.
3. En esos 136 días, el promedio máximo de promocionales entregados por orden de transmisión fue 28. El mínimo de materiales entregados en una orden de transmisión fue 0 (cero), en virtud de que no toda orden de transmisión implica la sustitución de materiales, es decir, se pueden seguir transmitiendo los de una orden de transmisión anterior. El máximo de materiales entregados fue de 101 (Baja California, 2010).
4. El promedio de materiales entregados (versiones diferentes de partidos políticos y autoridades electorales) por elección fue 137, con

<sup>14</sup> Se refiere a cada vez que se notificó la asignación de materiales a concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

- un máximo de 339 (Baja California, 2010) y un mínimo de 43 (México, 2011).
5. De la cantidad de datos asociados a cada orden de transmisión analizada, es decir, de las 447 analizadas (132 precampaña, 48 intercampaña, 248 campaña y 19 veda), es claro que durante la precampaña el volumen de promocionales es significativamente menor que durante la etapa de campaña, y que durante los periodos de intercampaña y veda prácticamente no hay sustitución de materiales.
  6. Sobre la etapa de campaña, de las 248 órdenes de transmisión analizadas en estas 19 elecciones locales, se revela que el promedio de sustituciones por orden de transmisión es equivalente a ocho promocionales durante las campañas electorales.
  7. En resumen, se puede concluir que:
    - El 12.5% de las órdenes de transmisión no implican sustitución de materiales;
    - El 62.9% de las órdenes de transmisión implican sustituir entre uno y 10 materiales;
    - El 17.3% de las órdenes de transmisión implican sustituir entre 11 y 20 materiales;
    - El 3.6% de las órdenes de transmisión implican sustituir entre 21 y 30 materiales; y,
    - El 3.6% de las órdenes de transmisión implican sustituir más de 30 materiales.

Si al menos el 75% de las órdenes de transmisión reflejan sustituciones entre cero y 10 promocionales y sólo casos extraordinarios y aislados implican a sustituciones mayores a 20 materiales por orden de transmisión (7.2%), no parece haber ninguna restricción ni dificultad técnica para que los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión mexicanas pudieran realizar los cambios de materiales en los plazos previstos en las propuesta de reforma reglamentaria.

Si se tiene en cuenta que los concesionarios y permisionarios que respondieron el cuestionario que sirvió de base para la consulta ordenada por el TEPJF, informaron que el volumen máximo de promocionales distintos que las emisoras transmiten en un día típico (incluyendo los de carácter privado y los oficiales notificados por las autoridades competentes) es en promedio 219, aun en los casos extraordinarios en los que las sustituciones de materiales pautados por el IFE ascienda a 20 promocionales, esto apenas significaría el 9.13% del total de promocionales que transmiten en promedio en un día ordinario.

Ahora bien, por lo que respecta al “tiempo en que se llevó a cabo la sustitución de materiales”, dato previsto en la resolución del TEPJF a que se ha hecho referencia, el periodo ha sido de cinco días hábiles en

estricto cumplimiento al artículo 46 del reglamento de la materia, a los acuerdos ACRT/066/2009 y ACRT/040/2010 (por los que se establecieron los términos y condiciones para la entrega de materiales durante los procesos electorales de 2010 y 2011, respectivamente), y a los calendarios que para cada proceso electoral aprobó el Comité de Radio y Televisión. Por lo que este lapso no es indicativo de la capacidad técnica de la industria para operar las sustituciones de los materiales electorales.

De la misma manera, la información relativa a los tiempos máximos y mínimos en que los concesionarios y permisionarios sustituyeron los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, no resulta indicativa de las posibilidades técnicas de las emisoras para llevar a cabo tal sustitución, porque de conformidad con el propio reglamento y los acuerdos del Comité de Radio y Televisión, la entrada al aire de los materiales debe ser en una fecha única para garantizar un tratamiento equitativo entre los distintos partidos políticos, y para asegurar la certeza en el inicio de transmisiones a todos los actores involucrados.

En síntesis, aquel dictamen concluyó que la reducción de plazos para realizar la sustitución de materiales (de cinco a tres días) era posible y, de acuerdo con la consulta pública a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, puede afirmarse también que estos plazos mantienen una relación favorable con las respuestas de dichos medios de comunicación.

Existen casos concretos en donde la acumulación de materiales notificados, producto de entregas en domicilio distinto al de la localización de las estaciones de concesionarios y/o permisionarios que efectivamente transmiten, implica la administración de una cantidad significativamente mayor de materiales que los de una concesionaria y/o permisionaria en particular. Es decir, que mientras el promedio del que se hizo referencia en estas conclusiones fue de 137 sustituciones, existen casos en los que, por ejemplo, durante el primer semestre de 2010 se recibieron casi 2,000 materiales. Para esos casos debe prevverse un plazo mayor a la regla general con al menos un día adicional.

Aunado a lo anterior, tal y como se ha hecho desde el inicio de 2010, el Comité de Radio y Televisión y la Junta General Ejecutiva aprobaron calendarios en los que se precisaron los días en que los concesionarios y permisionarios recibirían los materiales y las instrucciones para su difusión por parte del Instituto. Estos documentos fueron notificados al menos 20 días hábiles antes del inicio del proceso electoral de que se tratase, garantizando la certeza y permitiendo una adecuada planeación a la industria. De hecho, el proyecto de reforma previó como obligación de la autoridad, la elaboración y noti-

ficación a las emisoras de estos calendarios, junto con las pautas y los acuerdos por los que se formalizara su aprobación.

### Conclusiones

El modelo de comunicación política es viable con una velocidad de sustitución de promocionales dos veces por semana, justo en los plazos previstos por el Reglamento de Radio y Televisión. En la práctica, el 76% de los promocionales de todas las etapas estuvieron al aire más de 10 días y sólo el 24% tuvieron vigencias menores de 10 días. Por ello puede afirmarse que la velocidad de sustitución de promocionales instaurada con la reforma reglamentaria fue exitosa y resulta idónea para futuros procesos comiciales. De requerirse mayor velocidad en la sustitución deberán diseñarse mecanismos tecnológicos de entrega de materiales y órdenes de transmisión más expeditos, pues hasta ahora su entrega se realiza de manera personal y el recorrido de 2,335 medios de comunicación en todo el país no puede realizarse más de dos veces por semana.

Algunas voces del Consejo General consideran que cualquier intento de acortar los plazos de sustitución de materiales requeriría un análisis previo de los costos en los que incurrirían los concesionarios y permisionarios, así como de las condiciones y posibilidades técnicas para hacerlo posible. En el mismo sentido se ha advertido que de no existir una consulta a permisionarios y concesionarios, existe el riesgo de enfrentarse a incumplimiento masivo por la inviabilidad de cumplir con los tiempos.

También se ha advertido en el Consejo la importancia de empatar la velocidad en el cambio de materiales con una eficaz y rápida aplicación de eventuales medidas cautelares, salvaguardando el principio de no censura previa, pero manteniendo la vigencia de las normas que prohíben la propaganda denigratoria o calumniosa. En otras palabras, si existe una sustitución muy rápida de materiales, deben existir también garantías técnicas para una aplicación proporcionalmente veloz de las medidas cautelares que se lleguen a aplicar a los promocionales propagandísticos.

## II.11. PLAZOS PARA EL RETIRO DE PROMOCIONALES AL APLICAR MEDIDAS CAUTELARES

### Introducción

Las medidas cautelares en materia electoral son los actos procedimentales que determina el Consejo General o la Comisión de Quejas y Denuncias (CQyD), a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, a fin de

lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar:

- La producción de daños irreparables en las contiendas electorales;
- La afectación de los principios que rigen los procesos electorales;
- La vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación las define como *resoluciones provisionales cuyas características esenciales consisten en ser sumarias y accesorias*. Sumarias porque se tramitan en plazos de tiempo breves, y accesorias porque no constituyen un fin en sí mismas, ya que su objetivo es evitar que por la ausencia de una resolución definitiva se vulnere algún derecho ocasionando daños de difícil o imposible reparación.

### Marco normativo

Artículo 3, numeral 1, inciso c), punto v; artículo 5, numeral 1, inciso b); artículo 17, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias, y artículo 64 del RART.

### Implementación del marco normativo

Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador, por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá al Secretario Ejecutivo del Instituto su solicitud.

En caso de que la queja y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto local, éste la remitirá de inmediato al órgano electoral local –Vocal Ejecutivo– correspondiente para los efectos del párrafo anterior. Una vez recibida la solicitud, el Secretario abrirá un cuaderno auxiliar y una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, lo remitirá de inmediato a la Comisión, con un Proyecto de Acuerdo, para que ésta, en un plazo de 24 horas, se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

Al ordenarse la adopción de una medida cautelar en materia de radio y televisión, se instruye a los órganos del IFE para realizar las diligencias de notificación, conforme a los siguientes plazos:

Día	Acción
Día 1	Se ordena la adopción de medidas cautelares.
Día 2	Se notifica a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que suspendan la transmisión de los promocionales objeto de la medida. Previo a esto, se notifica al partido político correspondiente, para que indique el material de sustitución. Se deja citatorio para la práctica de la diligencia al día siguiente, en el caso de no encontrarse al representante legal o persona autorizada para tal efecto.
Día 3	Se atiende el citatorio, e independientemente de que se encuentre el representante legal o no, se efectúa la notificación bajo el apercibimiento contenido en el citatorio.
Día 4	Se cumple el plazo máximo (24 horas) otorgado a los concesionarios y permisionarios para suspender la transmisión del promocional objeto de la medida.

Posteriormente, cuando el Secretario tenga conocimiento del incumplimiento, por parte de los sujetos de responsabilidad, de alguna medida cautelar ordenada por la CQyD, puede dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, o los podrá considerar dentro de la misma investigación. Asimismo, si lo juzga necesario, puede dictar algún medio de apremio para lograr el cumplimiento de la medida ordenada, por lo que los órganos del IFE deben dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas e informar sobre cualquier incumplimiento al Secretario y al Presidente de la CQyD.

## Resultados

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se recibieron 247 solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 208 correspondieron a quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 35 a quejas que se radicaron como procedimientos ordinarios y cuatro se integraron como cuadernos auxiliares. De estas 247 solicitudes de medidas cautelares, 206 fueron del conocimiento de la CQyD y en 41 asuntos la Secretaría Ejecutiva dictó diversos acuerdos por los cuales no fue procedente remitir las solicitudes a la CQyD.

De las 206 solicitudes de medidas cautelares que analizó, la Comisión de Quejas y Denuncias dictó 186 acuerdos (por la acumulación de quejas).

## Problemáticas

La vigencia de una orden de transmisión para distribuir los materiales de los partidos políticos a los concesionarios y permisionarios, es la siguiente:

Periodo ordinario	Miércoles 7 días	
Periodo electoral	Domingo	2 días
	Martes	5 días

Debido al corto tiempo de atención que requiere la notificación de la adopción de una medida cautelar, en el caso de aquellos materiales contenidos en una orden de transmisión cuya vigencia es de dos días, la medida cautelar se quedaría sin materia, pues antes de ordenarse la suspensión, el material ya se encontraría fuera del aire. Y, en aquellos casos en que la vigencia del material es de cinco días o más, el daño es causado en la mayor parte del tiempo en que se transmitió dicho material.

Como se observa, el problema consiste en determinar si el marco jurídico que regula la adopción y notificación de medidas cautelares, permite que éstas se apliquen de forma oportuna en atención a su naturaleza y a la vigencia de los materiales en una orden de transmisión. Lo anterior, tomando en consideración que las notificaciones de medidas cautelares tienen que ser personales, lo que implica que si no se localiza al representante legal de la emisora en una primera búsqueda, es necesario dejar un citatorio para el día siguiente, lo que dificulta una mayor agilidad en su notificación y, en consecuencia, cumplimiento.

## Conclusiones

Se considera pertinente una posible reforma legal que contemple la factibilidad de implementar un mecanismo de notificación distinto, posiblemente electrónico y/o satelital que agilice el procedimiento, acorte los plazos y, según la opinión de algunos integrantes del Consejo, garantice que las 24 horas con las que se cuenta para retirar un material del aire sean efectivas.

## Autoridades electorales locales y jurisdiccionales

### II.12. TIEMPOS PARA AUTORIDADES ELECTORALES DURANTE EL PERIODO DE INTERCAMPAÑA

#### Introducción

Durante el periodo de intercampana, los partidos políticos tienen como restricción acceder a los medios de comunicación social enunciados en

la CPEUM, es decir, a radio y televisión. Sin embargo, el artículo 55 del COFIPE establece que dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, y tendrán acceso los partidos políticos y autoridades electorales, en cada etapa del proceso electoral, conforme a la siguiente tabla:

	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Reflexión	Jornada electoral
Partidos políticos	√	×	√	×	×
IFE y autoridades electorales	√	√	√	√	√

De lo anterior se desprende que durante el tiempo que va del fin de la precampaña y hasta un día antes de iniciar la campaña, los tiempos del Estado quedan a disposición de las autoridades electorales. En consecuencia, y tomando en consideración el periodo de intercampaña, la cantidad de promocionales que quedan a disposición de autoridades es significativamente alto. Para el caso de la intercampaña del PEF 2011–2012, la cantidad de promocionales pautados fue de poco más de nueve millones, es decir, el 20% de los tiempos disponibles para todo el proceso electoral.

### Marco normativo

Artículos 41, base III, apartado A, incisos b) y c), de la CPEUM y 19 del RART.

### Implementación del marco normativo

La Junta General Ejecutiva y el Comité de Radio y Televisión aprobaron modelos de distribución de tiempos conforme a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias para 4,810 pautas específicas para todo el PEF 2011–2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia.

### Resultados

Durante todo el PEF 2011–2012, las 15 elecciones locales y el proceso extraordinario en Morelia, para la intercampaña se pautaron nueve millones 156 mil 274 promocionales de 30 segundos exclusivamente para autoridades electorales de todo el país.

El primer dato interesante consiste en que dos autoridades federales (IFE y FEPADE)<sup>15</sup> pautaron siete millones 175 mil 327, es decir, entre ambos organismos ocuparon el 75% de la pauta. Por lo que en una primera reflexión cabe preguntarse si el modelo de distribución de tiempos para autoridades fue el más adecuado.

De un ejercicio realizado para identificar los promocionales más pautados durante 43 días de intercampaña, se obtuvo como resultado dos conclusiones: 1) los 20 promocionales más pautados fueron exclusivamente del IFE y FEPADE (en obvia concordancia con la magnitud de espacios que dispusieron) y, 2) el nivel de rotación de los materiales fue muy bajo. Dicho en otras palabras, la mayor parte de los promocionales se mantuvieron al aire durante periodos muy largos, lo que pone de manifiesto una posible saturación de audiencias.

El cumplimiento de la industria de la radio y la televisión fue superior al 96% durante la intercampaña, por lo que puede decirse que la *espotización* durante esta etapa no afectó la viabilidad del modelo de comunicación política, aunque debe señalarse que esa cantidad de promocionales podría saturar al electorado dado el bajo índice de su rotación. No obstante, dado que el tiempo que va del fin de la precampaña y hasta un día antes de iniciar la campaña queda en manos de las autoridades electorales del país, debe apuntarse que no existió otra posibilidad para utilizar de mejor forma dichos tiempos.

### Problemáticas

El dilema obligado en este apartado es si deben o no utilizarse los 48 minutos del tiempo del Estado para autoridades electorales durante la intercampaña. Como se ha documentado, es deseable legislar sobre usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales, así como permitir la acumulación de los tiempos oficiales, para favorecer una mayor flexibilidad en las formas de comunicación política.

### Conclusiones

Nuevamente, a pesar de lo frío y duro de los resultados, no deja de ser motivo de reflexión si tal cantidad de promocionales es adecuada o se requiere que los dispositivos constitucionales y legales tengan ajustes sobre la cantidad de tiempo disponible durante la intercampaña, su uso y el número de promocionales que derivan de su cumplimiento. Como

<sup>15</sup> Algunos partidos políticos consideran que la FEPADE, como parte de la PGR, sólo debiera disponer de los tiempos del Poder Ejecutivo, para optimizar los mensajes disponibles de las autoridades electorales en tiempos oficiales, considerando que dicha institución tiene posibilidades de contratar espacios, así como acceso a la franja de tiempos del Estado que administra la Secretaría de Gobernación.

se demostró en el documento, es deseable legislar sobre usos alternativos del tiempo del Estado en radio y televisión con fines electorales, y que se permita la acumulación de los tiempos oficiales. Es posible que en un escenario de menor uso de tiempos del Estado, también se pueda utilizar el tiempo restante para que lo co-administre la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, pues contaría con capacidad para hacerlo hasta antes de que inicie la campaña electoral, y se suspenda el uso de propaganda gubernamental (aunque se corre el riesgo de propiciar la pérdida de autonomía del IFE en la administración de esos tiempos contemplados para la intercampaña). Con las determinantes legales vigentes, hoy resulta imposible.

En relación con lo anterior, antes de determinar el uso que se debe dar a los tiempos del Estado en radio y televisión durante la intercampaña, también habría que valorar las necesidades institucionales de difundir promocionales, para el cumplimiento de las atribuciones del IFE con motivo del desarrollo de un proceso electoral federal.

Otro elemento a considerar es la pertinencia de acotar el flujo de recursos gubernamentales vía contratación de publicidad durante el periodo de intercampaña, y en ese sentido, la pertinencia que tendría destinar sólo tiempos oficiales a la difusión de los mensajes de entidades públicas durante esta etapa.

## II.13. COMPETENCIA EN RADIO Y TELEVISIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES

### Introducción

Por mandato constitucional, el IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, y por lo tanto, se encarga de destinar a partidos políticos, autoridades electorales y para sus propios fines, los tiempos que la ley otorga a cada cual.

Sin embargo, cada entidad federativa cuenta con la facultad soberana de regular a nivel local el procedimiento mediante el cual los partidos políticos acceden a sus prerrogativas en radio y televisión, y de este modo garantizar la asignación del tiempo que les corresponda conforme a la ley, en razón de lo cual cada autoridad electoral local propone al Instituto un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales, que cumpla con las especificaciones de la legislación aplicable.

Y es competencia del Comité de Radio y Televisión conocer y, en su caso, modificar el modelo de distribución de las pautas proporcio-

nadas por los institutos electorales locales, en aquellos casos en los que se determine que dicho modelo no es acorde con los criterios de asignación o distribución que mandatan las disposiciones constitucionales y legales.

### Marco normativo

Artículos 41, base III, apartados A y B, de la CPEUM; 49, numeral 5, 51, numeral 1, del COFIPE y 4, numeral 1, del RART.

### Implementación del marco normativo

Considerando que todas las entidades federativas cuentan con la facultad soberana de regular a nivel local el procedimiento mediante el cual los partidos políticos acceden a sus prerrogativas en radio y televisión, y de este modo garantizar la asignación del tiempo que les corresponda conforme a la ley, cada autoridad electoral local propone al Instituto un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales, que debe cumplir con las especificaciones de la legislación aplicable.

Así, durante el PEF 2011-2012, los institutos locales de las 15 entidades con procesos electorales locales ordinarios (Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y el Distrito Federal) y de las dos entidades con elecciones extraordinarias (Michoacán e Hidalgo), proporcionaron al IFE la propuesta para la distribución de la pauta en las elecciones respectivas.

El Comité de Radio y Televisión aprobó las pautas para la transmisión de los promocionales en radio y televisión conforme a la propuesta de distribución de cada instituto local. En algunos casos se modificaron, para ajustar los calendarios de entrega y de órdenes de transmisión, y también cuando la autoridad electoral local informó del registro de coaliciones.

### Resultados

El resultado de la aplicación de la legislación en materia de radio y televisión es favorable, toda vez que el IFE en su calidad de autoridad única facultada para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, ha logrado establecer mecanismos de comunicación con el resto de las autoridades electorales locales, para la adecuada implementación de esta atribución, sin vulnerar la facultad soberana de cada entidad de regular a nivel local su proceso electoral.

## Problemáticas

Si bien la problemática fue superada, existió una dificultad para lograr la aplicación y viabilidad armónica entre la normatividad federal y local, con relación al desarrollo de las precampañas y campañas locales, conforme a los casos específicos de cada entidad federativa.

## Conclusiones

Se puede afirmar que en este aspecto los canales de comunicación entre el Instituto y el resto de las autoridades electorales locales han sido un factor determinante en la viabilidad de la aplicación armónica de la normatividad, pues se ha logrado respetar la facultad soberana de los estados de elaborar un modelo de distribución para las precampañas y campañas locales conforme a las necesidades propias de la realidad de su proceso electoral y su legislación, sin vulnerar la facultad del Instituto en su calidad de autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, para su aprobación y, en su caso, modificación en los casos que se requieran ajustes, por ingreso de nuevos partidos políticos locales, creación, modificación o desintegración de coaliciones, o cualquier otro motivo que la autoridad electoral local informe y requiera de un ajuste de pautas para salvaguardar la equidad en la contienda.

Finalmente, hay partidos que consideran que debe precisarse la competencia de las autoridades locales y federales en el procedimiento para la distribución de tiempos de campaña.

## II.14. DETERMINACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES DISTINTAS A LAS ELECTORALES

### Introducción

Tras la reforma constitucional y legal de 2007-2008, en la que se implementó un nuevo sistema de comunicación político-social, existieron diversas impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pretendieron combatir las limitantes que el nuevo sistema de comunicación impuso tanto a los partidos políticos, como a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a los ciudadanos.

### Problemáticas

Una vez emitida la normatividad secundaria que debería servir de base para reglamentar el acceso a la radio y televisión, se interpusieron medios de impugnación constitucionales no electorales por parte de diversas concesionarias, quienes inconformes con lo que consideraban una

“imposición legal” promovieron juicios de amparo contra las reformas a la Constitución y las distintas leyes que fueron modificadas. Por otra parte, los partidos políticos también promovieron instrumentos de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de constitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 (promovientes: partidos políticos nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México), en donde se consideraba inconstitucional y violatoria de diversas normas la reforma mencionada.

La Suprema Corte, al emitir el fallo de la acción de inconstitucionalidad propuesta dictaminó lo siguiente: si bien es cierto que la norma señalada establece una prohibición expresa para contratar propaganda en radio y televisión, dicha prohibición va dirigida de manera específica a los sujetos normativos, por lo que no entra en conflicto con la libertad de expresión, de prensa o la manifestación de las ideas, ya que cualquier persona puede contratar propaganda en radio y televisión, con la única restricción de que tal propaganda no esté destinada a influir en las preferencias electorales. La Corte estableció una relación entre su análisis y lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Magna, relativo a que se trata de una restricción establecida directamente por el Constituyente Permanente, ya que *“las garantías no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establezca...”*. Es así que se determinó que la norma contenida en el artículo 41 no entraba en conflicto directo con derechos fundamentales contenidos en los artículos 5º, 6º y 7º constitucionales.

Por otro lado, y no obstante el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la reforma en materia de radio y televisión, tanto sindicatos patronales, como concesionarias de televisión y radio, presentaron sendos juicios de amparo indirecto, haciendo valer diversos conceptos de violación, como el relativo a que la reforma constitucional no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 135 de nuestra Constitución. Amparos que, por materia de competencia, tocó conocer a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

El artículo 114 de la Ley de Amparo señala la posibilidad de impugnar, por esa vía, la constitucionalidad de una norma, lo que colocó al Instituto en la disyuntiva de aplicar una norma novedosa, sin precedente alguno en la legislación y que se encontraba en medio de una impugnación no electoral.

Por ese motivo, el Constituyente Permanente estableció la prohibición de suspender los procedimientos en la materia electoral, ya que la suspensión de los actos o resoluciones dictados por las autoridades elec-

torales acarrearía una afectación a bienes jurídicos superiores de interés público a favor de la democracia, por lo que señaló concretamente:

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución del acto impugnado.

Ante tal situación, la disyuntiva radicó precisamente en el hecho de que por una parte existe un legítimo derecho de las personas morales que interpusieron los juicios de amparo, en los que cabe la posibilidad de hacer valer la suspensión de los actos reclamados y, en otra parte, dichas personas, en su momento tenían la opción de presentar el medio de impugnación establecido en la base VI del artículo 41 constitucional, con la salvedad de que dichos medios de impugnación no pueden tener efectos suspensivos sobre la resolución o acto reclamado.

Es importante señalar que los amparos en materia de radio y televisión que afectaron a la autoridad electoral no sólo fueron los que se presentaron en su momento en cuanto a la reforma constitucional y legal, sino sobre la aplicación directa de dicha normatividad, es decir, sobre la aplicación que daban las distintas autoridades electorales a esas normas en materia de radio y televisión.

Igualmente importa decir que de acuerdo a la doctrina *“el juicio de amparo procede conforme a un criterio clásico de los derechos subjetivos públicos, éstos se otorgan a los gobernados para exigir de los órganos del poder una abstención con el objeto de obtener el respeto a su esfera de libertad y, consecuentemente con esta idea, matizada hasta cierto punto con la consagración de los derechos o garantías sociales establecidas en nuestra carta fundamental de 1917, nuestro juicio de amparo procede únicamente contra actos y resoluciones de autoridad en sentido estricto”*,<sup>16</sup> por lo anterior, desde el punto de vista más estricto, no podía negarse a las personas morales que intentaron el juicio de garantías su derecho de interponerlo, de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales, no obstante que dichos juicios se pueden considerar improcedentes conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor, por tratarse de resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

A manera de ejemplo de ese tipo de problemas, cabe recordar el caso de una televisora concesionaria que interpuso un amparo indirecto en contra de diversos oficios, en donde la autoridad electoral le notificó las pautas que estaba obligada a transmitir; mediante el am-

<sup>16</sup> Héctor Fix Zamudio, *Ensayos sobre derecho de amparo* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

paro se solicitó la suspensión del acto reclamado, es decir, que no se transmitiesen dichas pautas.

En ese caso, el Juez de Distrito (expediente 1826/2009, radicado ante el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Administrativa) colocó a la autoridad electoral en el dilema legal de ajustarse a la suspensión dictada o, en su caso, no acatarla.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la facultad de atracción 161/2010, determinó esencialmente no entrar al estudio de las controversias planteadas por la vía del amparo, por existir una causal de improcedencia expresa en la ley de la materia y, como consecuencia de la determinación antes señalada, los asuntos que aún en 2012 estaban pendientes por resolverse, han sido resueltos en el mismo sentido y se emitió incluso jurisprudencia que ya claramente señala la improcedencia de la vía de amparo para impugnar normas o actos de carácter electoral que tienen que ver con los tiempos de radio y televisión.<sup>17</sup>

## Conclusiones

Conforme a lo antes narrado, existe una evidente invasión de la esfera jurídica de competencia por parte de los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, en las actividades de las autoridades electorales. Dicha invasión de la competencia en la actualidad y en un futuro cercano, pudiera tener consecuencias no sólo jurídicas, sino de trascendencia política, pues el hecho de otorgar la suspensión del acto reclamado respecto de decisiones o actos de autoridad electoral, violenta de manera esencial los derechos político-electorales de terceros, aunado a que de conformidad con el artículo 99 de la Constitución federal, el órgano competente y máxima autoridad en la materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante quien se deben interponer los medios de impugnación que la ley de la materia ha establecido previamente.

Por ello, hasta en tanto no exista una reforma en materia de amparo que regule de manera concreta las causales de improcedencia que la Suprema Corte ha establecido a través de un criterio jurisprudencial, la complejidad del tema, la falta de precedentes constitucionales

<sup>17</sup> Jurisprudencia P./J.100/2008 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”. Jurisprudencia P.LX/2008 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS”.

y legales, y lo novedoso desde el punto de vista jurídico, no puede considerarse un tema zanjado. Desde luego, es obligatorio acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero en este caso no deja de ser un criterio de interpretación que no ha trascendido al sistema normativo, donde debe establecerse de manera precisa en qué casos podrían ser improcedentes las resoluciones y actuaciones de

las autoridades electorales; por otra parte, haría falta también ampliar el marco procesal de la ley de medios de impugnación electorales con la finalidad de dar a los particulares (personas físicas y morales), normas más claras y precisas para la impugnación de determinaciones en materia electoral.



### III. JUSTICIA ELECTORAL EXPEDITA: EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL

La reforma electoral constitucional y legal de los años 2007–2008 agregó nuevas atribuciones y facultades a las autoridades electorales. Al Instituto Federal Electoral (IFE) se le otorgaron 53 adicionales y con ellas se establecieron nuevas bases para conocer y, en su caso, sancionar las faltas a la legislación que alteren el adecuado desarrollo de los procesos electorales que organiza.

Sintéticamente, el procedimiento especial sancionador está diseñado para evitar la propaganda ilegal, así como los actos anticipados de precampaña o campaña que afecten el curso de la competencia electoral, además de otorgar instrumentos que doten de rapidez y contundencia a la impartición de justicia y proporcionar un nuevo marco jurídico (y conceptual) para conjugar libertad y equidad.

El nuevo mecanismo legal para conocer de las faltas, implicó cambios y ajustes institucionales importantes, entre ellos, el diseño y la puesta en práctica de un procedimiento adicional, denominado Especial Sancionador. El procedimiento que hasta entonces había sido el único mediante el cual se conocían las infracciones a la legislación electoral se mantuvo, ahora con la denominación de Ordinario Sancionador.

A través del procedimiento 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 en radio y televisión.

Estas nuevas atribuciones se ubicaron en el Libro Séptimo del COFIPE. 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. La ampliación de los sujetos infractores 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.

Es cierto que algunas de las reglas establecidas a partir de la reforma en comento han sido aplicadas por el Instituto Federal Electoral en 70 procesos electorales, pero también lo es que la prueba máxima respecto a la implementación en la totalidad de las mismas se presentó en el proceso federal para renovar al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión en 2012.

Así, la experiencia adquirida en el proceso electoral federal permite hacer un balance respecto a los problemas y dilemas detectados en la aplicación y desarrollo de las reglas que rigen a los procedimientos administrativos especiales sancionadores.

#### III.1. POTESTAD SANCIONADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

##### Introducción

En el modelo normativo del IFE se establece la facultad que éste detenta para investigar y, en su caso, sancionar las infracciones que los sujetos regulados cometan en el ámbito electoral.

A lo largo del tiempo, en el sistema constitucional mexicano se han actualizado las atribuciones del IFE para dotarlo de herramientas de carácter punitivo, entre las que destacan, como se ha dicho, el procedimiento ordinario sancionador y el procedimiento especial sancionador.

Ahora bien, el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2011-2012 suscitó algunas reflexiones en cuanto a la dinámica y al entendimiento de los procedimientos sancionadores que sustancia y resuelve el

IFE, de las cuales merece una especial atención la relacionada con mantener o no la potestad sancionadora como competencia de la autoridad electoral.

En esa tesitura, en las líneas subsecuentes se abordará la disyuntiva de si el IFE debería o no conservar la potestad sancionadora y, en cualquiera de los casos, de qué modo lo haría.

### Marco normativo

La base constitucional de la potestad sancionadora del IFE se encuentra prevista en el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

El mandato de la Constitución de sancionar las infracciones electorales fue retomado por el legislador en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dentro del artículo 118, párrafo 1, inciso w, en los siguientes términos:

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:  
(...)
- w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en este Código.

### Problemáticas

Como ya se adelantó, el dilema que se plantea es si resulta conveniente o no, en atención a diferentes consideraciones, que el IFE mantenga la facultad de imponer sanciones a los sujetos regulados por la legislación electoral.

En primer lugar, debe advertirse que el tema no es nuevo, pues ha estado presente en las discusiones que se suscitaron durante las distintas reformas electorales previas (1991, 1994 y 1996). Incluso, en un periodo históricamente relevante, la potestad sancionadora administrativa se encontraba fuera del IFE, en manos de órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, las razones por las que resulta relevante el debate del tema que nos ocupa podrían clasificarse como: a) operativas, b) jurídicas, y c) políticas.

En el plano operativo la discusión está orientada a indagar si los procedimientos sancionadores en manos del IFE resultan ser eficaces y eficientes. Al respecto, cabe advertir la existencia de una evaluación estadística que permite calificar la atención que tuvieron las quejas y denuncias presentadas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

A pesar de los múltiples problemas logísticos que representa el encauzamiento de centenas de quejas en un proceso electoral –por ejemplo incremento de personal, complejidad en la ejecución de las notificaciones, de la operación de notificación, simultaneidad en la atención de audiencias, sustanciación de quejas–, el presente documento se circunscribe a cuestiones de índole jurídica.

Desde la perspectiva política, el hecho de que el IFE se constituya como autoridad investigadora, respecto de las conductas denunciadas por los partidos, siendo éstos en muchos casos los sujetos del procedimiento, y el hecho de que tenga que imponerles sanciones cuando procede, representa un costo en su imagen y en la de sus órganos directivos que repercute en todas las demás acciones que le corresponden al IFE, incluso en la de realizar el conteo de los votos.

Así, se debe reflexionar si el tratamiento jurídico del régimen sancionador electoral en el sistema legal mexicano resulta adecuado. En otras palabras, las reflexiones deberían centrarse en dilucidar si la imposición de sanciones es compatible con la función principal de preparar, organizar y conducir los procesos electorales y, en general, si la facultad sancionadora del IFE es necesaria para preservar la equidad de la competencia democrática.

### Alternativas

Claramente se pueden identificar dos alternativas respecto al tema expuesto con antelación:

1. Mantener el actual tratamiento jurídico de la potestad sancionadora en materia electoral, a fin de que el IFE conserve las herramientas punitivas derivadas de la aplicación de los procedimientos ordinarios y especiales.
2. Modificar el régimen de sanciones en materia electoral, trasladando la facultad de su imposición a un ente público distinto al IFE. En este sentido, parece que la opción más viable podría ser, en su caso, depositar la potestad sancionadora en sede jurisdiccional. Las posibilidades podrían ser:
  - *Crear un sistema de competencia dual, en el que el IFE conserve la facultad de instrucción y el Poder Judicial de la Federación detente la facultad de imponer la sanción.*

- *Depositar tanto el órgano de instrucción como el órgano de decisión en sede jurisdiccional con el fin de dar la atención debida a los procedimientos sancionadores en todo el territorio nacional.*

Ahora bien, es preciso advertir que existen sólidos antecedentes históricos además de la experiencia de varios años (de 1991 a 1996) acerca de una potestad sancionadora electoral en sede jurisdiccional, dejando a cargo de la autoridad administrativa la etapa procesal correspondiente a la “sustanciación” (aportación de documentos, expedientes y de pruebas), mientras las Salas Regionales y Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encargaban de su resolución.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que se está ante el tema de “infracciones” y no de “delitos” y, en razón de que las infracciones tienen naturaleza administrativa, resultaría peculiar<sup>18</sup> que el Poder Judicial imponga sanciones por el quebrantamiento de mandatos legales que actualizan hipótesis de carácter administrativo.

De este modo, se estaría modificando la línea del derecho administrativo mexicano<sup>19</sup> que propugna por la *justiciabilidad* de la potestad sancionadora de la administración pública (control jurisdiccional por parte de los tribunales contenciosos administrativos –en nuestro caso, contencioso electorales–) y no por la *judicialización* de la potestad sancionadora de la administración (poniéndola en manos del Poder Judicial).

## Conclusiones

El debate se encuentra abierto y las anteriores consideraciones son apenas un breve encuadre al mismo.

El mantenimiento o no de la potestad sancionadora al interior del IFE constituye una decisión, ante todo, jurídica, institucional y política que, entre otras cosas, debe ponderar la eficacia del procedimiento para salvaguardar la equidad del proceso electoral e inhibir las conductas infractoras futuras de manera expedita. Por ese motivo, la decisión no debe dejar de lado su pragmatismo, eficiencia y accesibilidad, aunque

<sup>18</sup> En efecto, salvo el caso de sanciones disciplinarias, no es común que los órganos jurisdiccionales impongan sanciones administrativas.

<sup>19</sup> En el ámbito español, Manuel Rebollo Puig *et al.*, *Derecho administrativo sancionador*, LexNova, España, 2009, p. 61, señala que, en principio, el primer requisito para que pueda hablarse de una sanción administrativa es que la imponga un órgano administrativo y, agrega el autor, que, de hecho, la diferencia más evidente entre sanciones administrativas y penas es que aquéllas las impone la administración y éstas los jueces.

sin lugar a dudas es una decisión que, en su caso, debe ser tomada por los legisladores. En caso de que la decisión se orientare a retirar de la órbita competencial del IFE la imposición de sanciones electorales, el primer paso que habría de tomarse sería llevar a cabo una reforma al artículo 41, base III, apartado D, de la CPEUM, y al Libro Séptimo del COFIPE.

Sin embargo, dentro del Consejo General hay quien considera que el planteamiento de retirar la potestad sancionadora al Instituto resultaría contraria al sistema electoral actual y al control de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales por lo que señala, que de seguirse dicho planteamiento, la reforma al artículo 41 y al Libro Séptimo sería insuficiente debido a que, con la medida, se modificaría el diseño *ius puniendi*, así como el control de legalidad y constitucionalidad en el ámbito local y federal dadas las bases del artículo 116, párrafo IV, de la Constitución.

Además, entre los consejeros hay quienes consideran que debería mantenerse la facultad de arbitraje del IFE para conocer de los procedimientos administrativos sancionadores, porque se trata de uno de los mecanismos de protección de los principios constitucionales de las elecciones democráticas, dentro del derecho administrativo sancionador electoral, en donde se tipifican las conductas que causan afectación a esos principios y que se presentan como infracciones electorales, cuya finalidad es preventiva, al imponer una corrección al infractor con el fin de inhibir en él y en el resto de los actores políticos la realización de ese tipo de conductas, para así evitar que trasciendan a la elección correspondiente, precisamente para la protección de los principios constitucionales.

## III.2. FUNCIONAMIENTO Y ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

La función de la Comisión de Quejas y Denuncias (en adelante, Comisión) puede dividirse en dos grandes rubros:

- Para los procedimientos sancionadores ordinarios se constituye como un órgano intermedio de recepción y valoración de los proyectos de resolución que instruye la Secretaría del Consejo General. En este caso, la Comisión se encarga de remitir al Consejo General los proyectos de resolución para que éste se erija en órgano de decisión, o bien, devuelva los proyectos a la Secretaría del Consejo General para la sustanciación de diligencias adicionales, exponiendo las causas que motiven la devolución y, en su caso, las diligencias que se estimen pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación.

b) Dentro del procedimiento de medidas cautelares, es un órgano de recepción, valoración y decisión, ya que se encarga de recibir la solicitud que, en su caso, remite la Secretaría del Consejo General (órgano de radicación e instrucción) y, posteriormente, valora y resuelve sobre su procedencia o no.

Este panorama permite advertir que la dinámica del funcionamiento de la Comisión debería transcurrir en forma llana, no obstante, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, surgieron algunas problemáticas relacionadas, sobre todo, con el procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

### Marco normativo

El COFIPE prevé la existencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE en los siguientes términos:

#### Artículo 116

(...)

2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

#### Artículo 356

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

(...)

b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y

(...)

Por lo que hace al tema de la actuación de la Comisión ante solicitudes de medidas cautelares en los procedimientos especiales y ordinarios sancionadores, el COFIPE señala lo siguiente:

#### Artículo 365

(...)

4. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin [de]

lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código.

(...)

#### Artículo 368

(...)

8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código.

El Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral (en adelante, Reglamento) establece en su capítulo octavo el trámite a seguir en el caso de que se solicite la aplicación de medidas cautelares. Para los efectos de la presente exposición, resulta especialmente relevante el contenido del artículo 18, que prevé las medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los institutos electorales locales. En la parte que interesa, el aludido precepto establece:

1. Tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, en los que la autoridad electoral local haya dado inicio al procedimiento sancionador, por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá al Secretario del Instituto, su solicitud.
2. En caso de que la queja y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto, éste la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente para los efectos del párrafo anterior.
3. Una vez recibida la solicitud, el Secretario abrirá un cuaderno auxiliar y una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, lo remitirá de inmediato a la Comisión, con un proyecto de Acuerdo, para que ésta en un plazo de veinticuatro horas se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

### Problemáticas

La primera reflexión que debe abordarse es determinar si la Comisión debe o no otorgar medidas cautelares a partir de mandatos contenidos en leyes locales sin que exista un pronunciamiento previo de la autoridad local.

El artículo 18 del Reglamento (que tuvo su origen en lo dispuesto por el TEPJF dentro del SUP-RAP-12/2010) estipula que cuando los institutos electorales locales soliciten a la Comisión la adopción de medidas cautelares, el IFE no desplegará su facultad sancionadora, sino únicamente su facultad de autotutela a través del otorgamiento de medidas cautelares mediante la apertura de un cuaderno auxiliar, quedando en la órbita de competencia de los organismos electorales locales la resolución del fondo de la queja presentada.

No obstante lo anterior, a fin de determinar si existe un daño jurídico y la culpabilidad del sujeto imputado, el IFE se ve compelido a analizar la legislación local, por ser la materia del pronunciamiento de fondo –aunque no lo prejuzga–, en virtud de que se analiza la apariencia del derecho invocado por los denunciantes, mismo que se encuentra definido en el marco normativo de carácter local.

El procedimiento obliga a plantear una pregunta básica: ¿hasta qué punto resulta jurídicamente apropiado que un ente de carácter federal tenga que aplicar la legislación local? No sólo por razones de jerarquía normativa,<sup>20</sup> las inquietudes surgen por problemáticas específicas que se han presentado durante los procesos electorales de 2010, 2011 y 2012 y que con mucha probabilidad se podrían presentar en el futuro.

Una de estas problemáticas es qué hacer cuando se soliciten medidas cautelares directamente ante el IFE, en asuntos de competencia de los institutos electorales locales, ya que si bien el artículo 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral establece que en caso de que la queja y/o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente al Instituto, éste la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente para que, en su caso, la autoridad electoral local dé inicio al procedimiento sancionador, por violaciones a una norma local y sólo si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remita la solicitud al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, lo anterior se apega al criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece que no se pueden dictar medidas cautelares si la queja no fue previamente admitida (SUP-RAP-213/2010) ya que podría darse la incoherencia jurídica de que se dictara una medida cautelar para un procedimiento que nunca se inició.

<sup>20</sup> En el sistema jurídico de México no existe relación de jerarquía alguna entre el orden local y federal, pues ambos se encuentran en el mismo nivel. Conforme a una visión puramente jurídica, la relación que entre ellos existe no es de jerarquía, sino de competencia. Cuando surge un problema entre ellos, lo que se indagará para resolverlo no será cuál orden es el superior, sino más bien cuál es el competente.  *Vid. Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 117.*

Sin embargo, el TEPJF en el SUP-RAP-107/2012 ordenó al IFE dar inicio al procedimiento para la adopción de medidas cautelares sin asegurarse de que la autoridad electoral local hubiera admitido la queja.

Otra problemática enfrentada ha sido que los plazos de resolución de las medidas cautelares en la mayoría de las ocasiones no permiten realizar las investigaciones necesarias para su resolución. Para una mayor eficacia en esta tarea, algunos consejeros han considerado que sería conveniente contemplar la posibilidad de que la Secretaría Ejecutiva pudiera resolver sobre las medidas cautelares.

Por otro lado, a través de los medios de comunicación como la radio y televisión observamos a distintas horas del día promocionales o programas de partidos políticos, de propaganda gubernamental, los relativos a la rendición de informes de labores de servidores públicos, entrevistas, mesas de debate de comentaristas, conferencias de prensa o programas de cualquier índole, entre otros, en los que de una u otra forma participan o se ven involucrados los distintos actores de la vida política del país.

Obviamente, ello en el ejercicio de sus derechos que constitucional y legalmente tienen tutelados, pero en ocasiones su contenido, la temporalidad en la que se difunden, la calidad de los sujetos que participan, o cualquier comentario que se haga, pudiera estar rebasando o trastocando los límites de dichos derechos y por ende infringiendo alguna norma electoral, y más cuando ello se presenta dentro del desarrollo de un proceso electoral federal o local.

Es claro que cuando un sujeto, partido político o institución pública se siente agraviado, la ley electoral les concede la posibilidad de solicitar a la autoridad el otorgamiento de una medida cautelar, que en el caso de ser formulada al IFE se le encomienda a la Comisión, para que sea ésta la que analice, discuta y, en su caso apruebe, si es procedente o improcedente.

Lo anterior significa que de otorgarla, se ordena la suspensión de la transmisión del material denunciado, indicando a los concesionarios de la radio y la televisión la fecha a partir de la cual deben dejar de transmitirlo, apercibiéndolo que de no hacerlo incurrirán en desacato a lo ordenado por la autoridad electoral.

Lo mismo sucedía con aquellas solicitudes formuladas de manera oficiosa por los propios órganos del IFE, en cuyo caso era la propia Comisión la autoridad encargada para pronunciarse al respecto.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, el 5 de mayo de 2012, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-57/2012 interpuesto

por una televisora contra la resolución CG30/2012, de 25 de enero de 2012, dictada por el Consejo General del IFE dentro del procedimiento administrativo sancionador ordinario SCG/QCG/184/2009, señaló que es el Consejo General, esto es, el órgano máximo de dirección del IFE, quien cuenta con la facultad originaria para decretar las medidas cautelares,<sup>21</sup> empero, por virtud de una disposición legal expresa, esa potestad puede ejercerse también por la Comisión.

Las medidas cautelares pueden dictarse por ambas autoridades, sin que exista una distinción precisa de en qué casos es competente una u otra, y pueden ser solicitadas a petición de parte o de manera oficiosa. La propia Sala Superior del TEPJF hace la distinción señalando que cuando la petición es oficiosa compete al Consejo General y que cuando es a petición de parte le corresponde a la Comisión.

### Conclusiones

Resultaría muy conveniente llevar a cabo una reforma legislativa en la que se adicionase al Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, Título Primero “De las faltas electorales y su sanción”, un capítulo de medidas cautelares en materia electoral, con la finalidad de establecer reglas claras y precisas sobre el trámite que se debe llevar a cabo tratándose de medidas cautelares relacionadas con infracciones tipificadas sólo en el ámbito local. La Secretaría Ejecutiva considera que las cautelares en materia de radio y televisión sólo proceden si se violan preceptos contenidos en leyes federales.

Asimismo, hay voces al interior del Consejo que consideran que deben revisarse las previsiones del procedimiento especial sancionador, precisando el procedimiento y alcance de competencias dada la naturaleza de ley general del COFIPE en materia de radio y televisión. Lo anterior, porque consideran que IFE debería determinar en un análisis a primera vista o preliminar si se viola una norma electoral local para dictar las medidas cautelares si no la ha realizado o solicitado la autoridad local.

Cabe mencionar que la sugerencia anterior es contraria a lo establecido por la Sala Superior en el RAP12/2010 y a lo ordenado en el Reglamento de Quejas y Denuncias en el artículo 18, que señalan que cuando en una queja se denuncia que se viola normativa local se tiene

<sup>21</sup> Bajo el argumento de que es uno de los órganos del propio Instituto el denunciante, su jerarquía, y la transparencia y objetividad con las que el Instituto debe desarrollar todas sus actividades, buscando evitar cualquier duda sobre la imparcialidad con la que deben actuar todos sus órganos, ya que al ser el Consejo General quien dicte la medida cautelar, se despeja todo resquicio que pueda empañar la legalidad de las medidas cautelares adoptadas.

que mandar al Instituto local antes de que lo conozca el Instituto Federal Electoral. Sin embargo, es relevante evaluar su viabilidad.

Con relación a la competencia para dictar medidas cautelares es deseable que en una posterior reforma se deje en claro los casos o supuestos de competencia del Consejo General y de la Comisión de Quejas y Denuncias, así como establecer las reglas mínimas para que el Consejo General pueda pronunciarse respecto de las solicitudes de medidas cautelares solicitadas de manera oficiosa.

De ahí que se advierta la necesidad de precisar los supuestos o hipótesis en los que cada uno de estos órganos del IFE pudieran ser competentes para pronunciarse respecto de las solicitudes de medidas cautelares, para que cada uno de ellos tenga bien definidas sus facultades, y no se dé una posible invasión de competencias, que pudiera repercutir sobre la validez de sus actos, y en donde se señalen los trámites de su sustanciación.

Todo lo anterior cobra especial relevancia cuando se trata de la competencia del Consejo General, ya que ello implicaría establecer en la normatividad interna el trámite específico para cumplir con la normas constitucionales y legales que tiene conferidas, sin olvidar la problemática de la necesidad de establecer que las sesiones en estos casos sean privadas, es decir, sin la asistencia de los demás integrantes del Consejo General como son los representantes de los partidos políticos, y los del Poder Legislativo, dada la propia naturaleza de una solicitud de la medida cautelar.

### III.3. FACULTADES DE LAS JUNTAS Y CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EL RECURSO DE REVISIÓN

#### Introducción

La distribución de competencia entre los órganos centrales y desconcentrados del IFE es un elemento clave para el adecuado funcionamiento del mecanismo institucional en la organización de las elecciones.

Si ese elemento no cuenta con un diseño apropiado, entonces la idea de colaboración institucional que tuvo en mente el legislador<sup>22</sup> se quebranta y se corre el riesgo de poner en peligro alguna parte orgánica del IFE.

<sup>22</sup> La exposición de motivos del COFIPE estableció, en la parte que interesa, lo siguiente: “En lo que hace a los órganos desconcentrados del Instituto, juntas y consejos, la Iniciativa propone las adecuaciones que resultan necesarias para la congruencia del cuerpo normativo y su aplicación armónica. Al respecto, conviene destacar el papel auxiliar que los órganos desconcentrados tendrán en materia de radio y televisión, así como la participación que en la Iniciativa se contempla, en esa materia, para los organismos electorales administrativos de ámbito local”.

En esa tesitura, parece oportuno reflexionar si, conforme a la experiencia que dejó el proceso electoral 2011-2012, resultan suficientes y adecuadas las reglas de distribución de competencia entre los órganos centrales y los distritales.

### Marco normativo

La competencia de los órganos desconcentrados del IFE para sustanciar procedimientos sancionadores se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 371 del COFIPE, el cual señala expresamente:

1. Cuando las denuncias a que se refiere este capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:  
(...)

Por su parte, el párrafo segundo del mismo artículo estipula la facultad que tiene el Secretario del Consejo General para atraer los asuntos que, originalmente, son competencia de los órganos desconcentrados:

2. En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General del Instituto podrán atraer el asunto.

El artículo 72 del Reglamento regula la facultad de atracción del Secretario en los siguientes términos:

1. Los procedimientos especiales sancionadores instaurados por la actualización de alguno de los supuestos previstos en el párrafo 1 del artículo 371 del Código, podrán ser atraídos por el Secretario en cualquier momento procedimental previo al dictado de la resolución, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad.
2. El Secretario y otros órganos que reciban la queja o denuncia respectiva, atenderán a lo siguiente:
  - a) Si se presenta ante el Secretario, éste valorará si ejerce o no la facultad de atracción que tiene conferida. En caso que éste determine que debe atraer el asunto, avisará de dicha determinación a la junta o consejo distrital atinente.

- b) Si el Secretario determina no ejercer la facultad de atracción, remitirá la queja o denuncia a la junta o consejo distrital competente a efecto de que el mismo sustancie el procedimiento.
  - c) Si la queja o denuncia es presentada ante las juntas o consejos locales, estos órganos informarán al Secretario de su interposición, y remitirán a las juntas o consejos distritales competentes las constancias que se hubieren presentado, para su posterior trámite y sustanciación.
  - d) Si la queja o denuncia se presenta ante las juntas o consejos distritales, éstos darán aviso de su interposición al Secretario mediante el sistema electrónico o digital institucional que se determine para tal efecto, y tramitarán el procedimiento respectivo.
3. De manera enunciativa, más no limitativa, el Secretario valorará como cuestiones susceptibles de ser atraídas las siguientes:
    - a) Que la conducta denunciada como conculcatoria de la normativa comicial federal haya ocurrido en dos o más distritos electorales federales.
    - b) Que los hechos denunciados hayan sido cometidos por funcionarios públicos federales, estatales, municipales o del Distrito Federal.
    - c) Que en la propaganda denunciada se denigre o calumnie en términos de lo dispuesto por el Código.
    - d) Que la propaganda denunciada sea de carácter religioso.
    - e) Que la propaganda denunciada sea en medios impresos nacionales o en portales de Internet.

### Problemáticas

#### a) Ámbito de competencia

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 suscitó reflexiones en torno a si la actual distribución de competencias entre los órganos centrales y los desconcentrados del IFE resulta apropiada.

Si se pensara en modificar el modelo, una primera alternativa sería que la competencia originaria de los órganos centrales se circunscribiera exclusivamente a las quejas y denuncias que guardasen relación con el medio comisivo de radio y televisión, por lo que cualquier infracción que fuese cometida a través de medios comisivos distintos –como internet, medios impresos o mensajes de texto– debería quedar excluida de la esfera competencial (originaria) de los órganos centrales.

La segunda alternativa sería que la competencia originaria de los órganos centrales se circunscribiera tanto a las quejas y denuncias cuyas infracciones tengan como medio comisivo la radio y la televisión, como a aquéllas cuyos medios comisivos tengan un alcance nacional

—como internet, medios impresos nacionales o mensajes de texto—, dejando fuera de su competencia originaria las infracciones que se cometieran a través de otros medios.

### Alternativas

Para resolver esa clase de problemas sería necesario impulsar una reforma del párrafo primero del artículo 371, a fin de que se expresaran en forma clara los supuestos en que la competencia originaria corresponde a los órganos distritales.

Cuando se esté ante circunstancias como la incidencia de la conducta en varios distritos, una opción podría ser que la competente sea la instancia que prevenga el asunto.

En todo caso, permanecería la facultad de atracción del Secretario del Consejo General, la cual permitiría que los órganos centrales ejercieran la competencia (no original) de los asuntos en donde no estuviese involucrado el medio comisivo que fuera de su competencia original.

#### b) Facultad de atracción

Durante los primeros días del Proceso Electoral Federal 2011-2012, los órganos desconcentrados hicieron del conocimiento del Secretario del Consejo General todas las quejas cuyo trámite iniciaban, con el objeto de que éste ejerciera su facultad de atracción. Aunque en ninguno de los casos se ejerció dicha facultad, la sola atención de las solicitudes provocó una saturación en el área jurídica que ponía en riesgo su funcionamiento a nivel central.

Con posterioridad, se hizo de conocimiento de los órganos distritales que la atracción sólo podría darse cuando la infracción fuera *generalizada* o *grave*, y que siendo una facultad del Secretario Ejecutivo, implicaba, evidentemente, un juicio valorativo.

Ahora bien, al parecer existía un entendimiento por parte de los órganos desconcentrados de que la *competencia* estaba determinada por la calidad del sujeto infractor (candidatos presidenciales) o la importancia (mediática) del asunto, por lo que, aunque el asunto no estaba relacionado con radio y televisión, consideraban que en esos supuestos los órganos centrales deberían conocer de la queja.

En resumen, el problema es resultado de una insuficiente definición de: (a) qué órgano tiene la competencia originaria en asuntos en donde el medio comisivo no es la radio o la televisión, y (b) cuáles son los supuestos de procedencia de la facultad de atracción.

### Alternativas

El problema podría atenderse si se considera lo siguiente:

Los órganos desconcentrados tienen *competencia originaria por territorio* para resolver los asuntos descritos en el párrafo 1 del artículo 371 del Código. Por exclusión, fuera de esos supuestos, la competencia será de los órganos centrales.

Por otro lado, el párrafo 2 del artículo 371 del Código establece una especie de *avocación* (tasada por el legislador), según la cual los órganos centrales pueden adoptar la competencia de los asuntos que, originariamente, corresponde conocer a los órganos desconcentrados, siempre que el Secretario Ejecutivo ejerza la *facultad de atracción*, cuando las infracciones sean generalizadas y graves.

Ahora bien, al emplear el legislador el vocablo “podrán”, resulta indudable que el ejercicio de la facultad de atracción por parte de los órganos centrales es *potestativo*. Esto significa que no siempre que se presente la generalización y la gravedad, *ipso facto*, la competencia sea de los órganos centrales, pues si esto fuese así, el verbo “atraer” no tendría sentido, ya que no podrían atraer un asunto del que tuvieran la competencia originaria. Los órganos desconcentrados mantienen la competencia originaria hasta en tanto los órganos centrales, en su caso, ejerzan la facultad de atracción.

La regulación del Reglamento es clara en este sentido. Por ejemplo, el inciso b) del párrafo 1 del artículo 70 señala que el Secretario puede ejercer o no la facultad de atracción. El párrafo 1 del artículo 72 también utiliza expresiones que denotan facultades potestativas, pues expresa que algunos procedimientos *podrán* ser atraídos por el Secretario. Por su parte, el inciso b) del párrafo 2 del mismo precepto señala que el Secretario *valorará* si ejerce o no la facultad de atracción.

La “valoración” implica un ejercicio lógico judicativo o de discernimiento, pues queda a *criterio* de la Secretaría determinar en qué supuestos se actualiza la generalización y gravedad. Este ejercicio de tamiz o filtro deviene de la naturaleza misma de la facultad de atracción, pues se entiende que ésta tiene el carácter de *excepcional*.

No obstante, aunque el Reglamento (párrafo 3 del artículo 72) da cierta luz respecto a cuándo ha de entenderse que se está ante infracciones generalizadas y graves, la norma sigue otorgando al órgano central la potestad de “valorar” cada caso en concreto, pues en ningún momento señala que los supuestos contenidos en los incisos actualizan, *ipso facto*, la competencia del órgano central o la obligación de ejercer su facultad de atracción.

## Conclusiones

Las reglas legales de distribución de competencias entre los órganos centrales y los desconcentrados del IFE son demasiado generales, puesto que mezclan criterios relacionados con el medio comisivo y con el tipo de infracción, además de que no aclaran qué debe entenderse por *generalizado* y *grave* para efectos de la facultad de atracción del Secretario del Consejo General. Esta circunstancia ha provocado confusión en la interpretación de los distintos entes que confluyen en su aplicación.

Conforme a tales razonamientos, sería menester llevar a cabo una reforma del artículo 371 del COFIPE y del 72 del Reglamento, para aclarar los supuestos en los que el Secretario del Consejo General podrá ejercer la facultad de atracción, y para establecer en forma precisa y clara las reglas de distribución de competencia, atendiendo, ante todo, al medio comisivo, a fin de que:

- a) En una alternativa, los órganos centrales únicamente podrían conocer de asuntos relacionados con radio y televisión.
- b) En otra, podrían conocer tanto de las quejas y denuncias cuyas infracciones tengan como medio comisivo la radio y la televisión, como de aquéllas cuyos medios comisivos tengan un alcance nacional –como internet, medios impresos nacionales o mensajes de texto.

### III.4. REGLAS DE TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

#### Introducción

Varios son los tópicos que en este apartado se analizan, pero todos se refieren a la revisión del diseño procesal del procedimiento especial sancionador, en aras de mejorar su tramitación para que cumpla con los objetivos para los que fue creado.

De esta manera, se hará referencia a la naturaleza dispositiva del procedimiento especial sancionador y, tanto a la problemática que implica su paulatina evolución a un procedimiento inquisitivo (entre otras, la práctica de diligencias que retarda sus efectos), como la exhaustividad que se ha logrado en las investigaciones, en aras de la adecuada protección de los bienes jurídicos tutelados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral. Adicionalmente, se abordará el tema de la insuficiencia de las causales de desechamiento y, en general, de las formas de simplificar el procedimiento.

## Marco normativo

La dinámica procesal sobre la elaboración del proyecto de resolución y la resolución definitiva en el procedimiento especial sancionador se encuentra regulada en el COFIPE en los siguientes términos:

#### Artículo 370

1. Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.
2. En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes.

Por cuanto hace a las causales de desechamiento, el COFIPE regula las hipótesis y la actuación de la autoridad dentro del procedimiento especial sancionador en el párrafo quinto y sexto del artículo 368, los cuales señalan expresamente lo siguiente:

5. La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:
  - a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
  - b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
  - c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
  - d) La materia de la denuncia resulte irreparable.
6. En los casos anteriores la Secretaría notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito.

El Reglamento incorpora las reglas de la elaboración del proyecto de resolución y de la resolución final en el artículo 69, el cual, en la parte que interesa señala:

1. Celebrada la audiencia, el Secretario deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo pre-

sentará ante el Consejero Presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.

2. En la sesión respectiva el Consejo conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, se ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política, electoral o gubernamental en radio y televisión motivo de la denuncia, el retiro físico o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes.

### Problemáticas

#### a) Diligencias adicionales ordenadas por el Consejo General

Durante algunas de las sesiones del Consejo General en el transcurso del Proceso Electoral Federal 2011-2012 se presentaron discusiones a partir de las cuales se consideró pertinente devolver el expediente a la Secretaría del Consejo General, a fin de que se corrigieran deficiencias procedimentales graves o se llevaran a cabo diligencias de investigación adicionales. La decisión se adoptó a sabiendas de que dicha posibilidad no se encuentra prevista en forma expresa en la legislación electoral.

Lo anterior se hizo así por considerar que era necesario analizar y valorar el lugar de los procedimientos con respecto a los principios constitucionales. Concretamente, el artículo 1º constitucional establece a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, “*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*”, y eso rige sin duda también para el IFE; de modo que es necesario aclarar si disposiciones procedimentales de naturaleza legal podían sobreponerse a los principios constitucionalmente tutelados, a partir de la naturaleza de derecho público del derecho electoral, que no debería estar sujeto al interés privado de las partes.

A partir de esta situación, surge la reflexión sobre la pertinencia de incluir la facultad del órgano de decisión final para solicitar al órgano de instrucción la práctica de diligencias complementarias o para devolver un proyecto de resolución, a fin de que se subsanen deficiencias procedimentales graves, tales como la falta o el indebido emplazamiento.

### Alternativas

Las opciones que se tienen son dos:

- *Mantener las reglas procedimentales actuales.*

El argumento central para negar la posibilidad de que el Consejo General solicite diligencias complementarias al Secretario del Consejo General estriba en el apego irrestricto al espíritu original del legislador, respecto a la naturaleza eminentemente *sumaria* que da preminencia al principio de celeridad, aun y cuando la autoridad resolutora advierta violaciones procedimentales graves que podrían provocar, en caso de impugnación, la revocación del acto, y también respecto a la naturaleza dispositiva del procedimiento especial sancionador que impide a la autoridad electoral ordenar mayores diligencias que las que aporta el denunciante y la Secretaría, como instancia instructora, pues la lleva a cabo para estar en posibilidad de determinar el inicio o no del procedimiento especial sancionador.

- *Prever la existencia de diligencias adicionales y la facultad del Consejo General de ordenarlas.*

La propuesta de inclusión de diligencias adicionales se fundamenta en motivos de exhaustividad y en la necesidad de garantizar que el Consejo General esté en posibilidad de resolver los procedimientos con apego a los principios que rigen la función electoral. La imposibilidad de ordenar diligencias adicionales a menudo enfrenta al Consejo General a la necesidad de tomar decisiones de gran importancia con información insuficiente, lo cual le resta efectividad al PES en general y, a largo plazo, disminuye la función inhibitoria de dicho procedimiento.

La disyuntiva relativa a la facultad del Consejo General de ordenar diligencias adicionales, se ha presentado particularmente en casos donde la investigación llevada a cabo no permite generar certeza a los consejeros respecto de la actualización de la infracción denunciada y, en consecuencia, se ha considerado necesario replantear la metodología de la investigación, ordenar la realización de diligencias adicionales o, en su caso, el emplazamiento de sujetos involucrados con la comisión de los hechos denunciados.

También se puso de manifiesto la necesidad de ordenar diligencias tradicionales en casos en los que se ha sometido a consideración del Consejo General un proyecto de resolución en un sentido diverso a un pronunciamiento expreso del TEPJF vinculado al mismo,<sup>23</sup> emitido

<sup>23</sup> Vale la pena recordar que en la sesión del 21 de julio de 2010, el Consejo General resolvió el procedimiento SCG/PE/PRI/CG/058/2010, en el que no había sido emplazado el Presidente de la República por una denuncia de difusión de pro-

con posterioridad al emplazamiento a la audiencia de pruebas y alegatos, realizado por la Secretaría.

Para hacer frente a esa clase de situaciones, podría llevarse a cabo una reforma del párrafo segundo del artículo 370 del COFIPE, a fin de establecer los plazos en los que habrían de realizarse las diligencias, mismas que tendrían que armonizarse –en cuanto al carácter sumario que diferencia el procedimiento especial sancionador, del procedimiento sancionador ordinario.

Ahora bien, como ya se dijo, el riesgo de adoptar esta opción es que se distorsionaría el procedimiento como actualmente está previsto, pues los plazos para la resolución definitiva aumentarían; no obstante, se cumpliría con el principio de exhaustividad en las investigaciones, que permitiría una adecuada tutela de los bienes jurídicos involucrados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral.

Algunas voces del Consejo General han considerado que al ponderarse la posibilidad de diligencias adicionales, se debe tomar en cuenta el criterio de proporcionalidad en las diligencias y prever que nuevas reglas de tramitación del PES no resulten en cargas desproporcionadas a sujetos involucrados para la sustanciación mediante diligencias. En particular, existe la preocupación de que se multipliquen las diligencias, y los costos para los involucrados, para resolver casos de escasa importancia o infracciones mínimas. Esto podría redundar en costos desproporcionalmente elevados para el IFE, pero sobre todo para los denunciados para la resolución de asuntos mínimos.

#### b) Causales de desechamiento

A partir de la experiencia que dejó el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en la sustanciación de los procedimientos sancionadores se pudo observar supuestos de posibles desechamientos que no encuentran solución en la legislación actual, por lo que cabe valorar la inclusión de nuevas hipótesis de desechamiento de quejas y denuncias.

#### *Alternativas*

Para atender diversos problemas suscitados durante el proceso electoral 2011-2012, podría pensarse en la pertinencia de reformar el artículo 368 del COFIPE, a fin de adicionar las siguientes causales de desechamiento:

---

paganda gubernamental en periodo prohibido, mientras que en esa misma fecha, la Sala Superior del TEPJF resolvía el recurso de apelación SUP-RAP-74/2010 y acumulados, en el que, relacionado exactamente con los mismos hechos –pero respecto de la difusión en emisoras diversas–, revocaba la resolución emitida por el Consejo General, para que se emplazara al Presidente de la República.

- Cuando se presente la ausencia absoluta de un tipo administrativo. Se entiende que el vigente inciso b) del artículo 368, párrafo 5, del COFIPE se refiere, precisamente, a la ausencia absoluta de un tipo administrativo. No obstante, en la práctica, en algunas ocasiones se ha interpretado que hace alusión a la no adecuación a un supuesto típico. En el primer caso la conducta denunciada ni siquiera es materia electoral, pues no existe ninguna prohibición en la materia (y, en este sentido, se podría actualizar la incompetencia). En el segundo caso, sí existe un supuesto típico, pero los hechos denunciados no se encuadran. A este último caso se hace alusión en el inciso siguiente.
- Cuando exista un tipo administrativo pero la conducta sea atípica por no ajustarse a la hipótesis legal. Sólo por poner un ejemplo, piénsese en los casos en donde el tipo administrativo exige una calidad específica de alguno de los sujetos (activo o pasivo), pero en la queja no se actualiza esa calidad exigida.
- Cuando no se compruebe una “probable responsabilidad” del denunciado. Como ejemplo, se puede decir que en ocasiones, las investigaciones realizadas arrojan que se está ante *indeterminabilidad* del denunciado, puesto que no se logra establecer a qué sujeto se le puede imputar la conducta denunciada, lo cual impide continuar con diligencias adicionales.
- Cuando haya caducado la facultad sancionadora del IFE. El TEPJF estableció en la tesis XXIII/2012 que existe la caducidad de la potestad sancionadora dentro del procedimiento especial sancionador. No obstante, esta figura no se encuentra regulada en dichos procedimientos y, en ese sentido, debería incluirse como supuesto de desechamiento.
- Cuando la queja o denuncia resulte frívola. El tema de la frivolidad como causal de desechamiento se trata en un apartado completo más adelante.
- Por actos o hechos imputados a la misma persona que haya sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución de fondo del Consejo o del Tribunal Electoral, o bien que habiendo sido impugnada, haya sido confirmada por éste (principio *Non bis in idem*)
- Cuando se actualice la cosa juzgada.

#### c) El sobreseimiento dentro del procedimiento especial sancionador

El sobreseimiento no se encuentra legalmente previsto para el procedimiento especial sancionador, pero se debería aplicar, pues no hay razones jurídicas suficientes para excluirlo.

Cabe precisar que si bien la figura del sobreseimiento se contempla en el artículo 363, párrafo 2, del COFIPE, lo cierto es que al encontrarse en el capítulo que regula el procedimiento ordinario sancionador,

se ha considerado que dicho dispositivo legal no es aplicable en el procedimiento especial sancionador.

En este sentido, cabe precisar que cuando cesa o desaparece el litigio, por el surgimiento de una causal de desechamiento o porque cesa la pretensión (véase lo discutido en el SUP-RAP-28/2009), el proceso queda sin materia y, por lo tanto, pierde sentido jurídico el continuar con la sustanciación del procedimiento, aun cuando el mismo ya haya sido admitido.

En ocasiones se han admitido a trámite diversas quejas o denuncias a fin de dar atención a la solicitud de medidas cautelares, pero durante la etapa de investigación no ha sido posible identificar alguna transgresión a la normativa electoral, o en su caso, no se cuenta con indicios mínimos suficientes para la prosecución del procedimiento. Por esa razón se considera pertinente la aplicación de la figura del sobreseimiento en el procedimiento especial sancionador.

Aunado a lo anterior, cabe referir que el TEPJF, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-415/2012, consideró que si durante la sustanciación de un procedimiento cesa o desaparece el litigio, pierde todo fin la emisión de la sentencia de fondo, es decir, la que resuelve el litigio planteado. Ante esta situación, lo procedente es dar por concluido el juicio o proceso, mediante el dictado de un acuerdo de desechamiento de la demanda, siempre que tal circunstancia se dé antes de la admisión de la demanda, o bien por medio de una sentencia de sobreseimiento, si la demanda ya ha sido admitida. Lo anterior, en el entendido que de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 16/2009, emitida por la Sala Superior del TEPJF, el cese de la conducta investigada no deja sin materia ni da por concluido el procedimiento especial sancionador.

El beneficio de establecer el sobreseimiento en este tipo de procedimientos sería evitar que la autoridad administrativa desplegara actuaciones y diligencias para llegar a una resolución de fondo que declarase infundada la queja, cuando previamente pudo advertir la actualización de alguna causal que permitiera dar por concluido el asunto de manera anticipada y, con ello, evitar el desgaste de recursos materiales y humanos. Sería conveniente su incorporación a las reglas con base en las cuales se desarrolla dicho procedimiento, en supuestos tales como:

- Cuando el denunciante o la persona legitimada presenten escrito de desistimiento y lo ratifiquen ante la autoridad antes del dictado de la resolución de fondo, siempre que lo denunciado no vulnere ningún principio rector de la función electoral;

- Cuando se advierta que los actos, hechos u omisiones no constituyen violaciones al COFIPE, o éstos no se probaren en la audiencia respectiva;
- Por inactividad procesal, o porque opere la caducidad de la potestad sancionadora, según el caso.

#### Alternativas

Conforme a las anteriores consideraciones, sería oportuno estimar la posibilidad de modificar el artículo 368 del COFIPE, a fin de regular la figura del sobreseimiento dentro del procedimiento especial sancionador.

#### d) Caducidad

El TEPJF ha determinado, por medio de la tesis XXIII/2012, que en el procedimiento especial sancionador —a pesar de que no se encuentra prevista en forma expresa en el texto legal— sí existe la caducidad.

Debe precisarse que, a pesar de la confusión existente en los pronunciamientos jurisdiccionales y en los del propio IFE,<sup>24</sup> la tesis hace alusión a la *caducidad de la potestad sancionadora* y no así a la *caducidad de la instancia*.

<sup>24</sup> Debe entenderse que cuando el criterio hace alusión a *caducidad*, ésta se emplea en un sentido muy aproximado al de *prescripción*. Esto es así porque tradicionalmente la ciencia procesal ha señalado que lo que prescribe es la *acción*, entendida ésta como *pretensión* y, en la especie, se trata de la *pretensión punitiva* de la autoridad electoral. A esto es a lo que se refiere la tesis cuando habla de “caducidad de la *potestad sancionadora*”.

La idea de que la expresión “caducidad de la potestad sancionadora” debe entenderse como “prescripción de la potestad sancionadora” encuentra sustento en el contenido normativo del artículo 361, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual es aplicable al procedimiento ordinario sancionador, pero que la tesis cita para hacer derivar de él la existencia de una institución jurídica que extingue la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador. El precepto citado textualmente señala que “*la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años*”.

Como se ve, la norma alude a la “*prescripción* de la potestad sancionadora” y no a la “*caducidad* de la potestad sancionadora”.

En este sentido, por el parentesco que existe con el derecho sancionador electoral, puede acudirse al derecho penal para equiparar la prescripción de la potestad sancionadora a la prescripción de la acción penal. Así, se ha dicho que ésta se materializa “en la imposibilidad de imponer una pena al responsable de la infracción y/o ejecutar la pena ya impuesta al mismo”<sup>24</sup> debido al transcurso de tiempo. En el caso que nos ocupa, se actualizaría un obstáculo para imponer una sanción al infractor merced al transcurso del tiempo.

Así las cosas, con independencia de que se emplee el vocablo “prescripción” o el de “caducidad”, debe entenderse que con cualquiera de los dos se hace alusión al fenecimiento sustantivo de un derecho (en el entendido de que el *ius puniendi* tiene esta naturaleza) y no la extinción procesal de un procedimiento (más técnicamente, de una instancia).

Otro problema respecto a la caducidad se relaciona con el requisito temporal para que ésta opere y, en concreto, respecto al momento a partir del cual se comienza a computar el plazo de un año que marca la tesis aludida.

El problema surge porque existe una contradicción entre el texto de extracto de la tesis XXIII/2012 y el razonamiento a partir del cual surge ésta (SUP-RAP-525/2011). En la tesis se advierte que el plazo debe computarse a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, pero en el SUP-RAP-525/2011 se alude a que el plazo debe comenzar a correr a partir de la comisión de la conducta.<sup>25</sup>

Así las cosas, el dilema que surge para el IFE es determinar qué criterio específico habrá de prevalecer.

#### *Alternativas*

- *Considerar que el plazo debe correr a partir de la presentación de la denuncia o del inicio oficioso del procedimiento.*

Si se opta por esta alternativa de interpretación se estaría aceptando que la caducidad tiene una naturaleza procesal, pues emanaría de una fuente eminentemente adjetiva, como lo es el inicio del procedimiento. No obstante, ya se explicó que la caducidad a la que se refiere la tesis no es a la caducidad de la instancia (naturaleza procesal), sino la caducidad de la potestad sancionadora (naturaleza sustantiva). Luego entonces, se considera que esta interpretación no resulta ser la más adecuada.

- *Considerar que el plazo debe correr a partir de la comisión de la conducta.*

En virtud de que la conducta tiene una naturaleza sustantiva, esta interpretación estaría acorde con el hecho de que lo que caduca es, no el procedimiento o instancia, sino la facultad para sancionar esa conducta.

<sup>25</sup> En la parte que interesa, el pronunciamiento jurisdiccional señala: “El agravio es fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada, aunque para ello esta Sala Superior supla la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque, efectivamente, la facultad de la autoridad administrativa electoral federal para sancionar a las personas morales recurrentes ha caducado, pues entre la fecha de *comisión de la conducta* imputada que se considera como falta a la normativa del partido y el momento en el cual se determinó la responsabilidad de los actores en el procedimiento de sanción, existe un lapso considerable”.

Como se ve, lo más correcto sería definir en forma positiva qué criterio habría de prevalecer, por lo que resulta deseable una reforma al COFIPE en este sentido.

#### e) Simplificación del procedimiento y ampliación de plazos

Por lo que hace al procedimiento especial sancionador, se trata de un procedimiento efectivo, mas no sumario.

En efecto, de acuerdo con los plazos previstos en la legislación electoral, se puede advertir que el procedimiento especial sancionador se ideó para restablecer el orden jurídico de forma expedita, en el caso de ciertas conductas ilícitas. No obstante, el proceso electoral 2011-2012 demostró que, por diversas circunstancias, es prácticamente imposible que los órganos centrales del IFE –por la naturaleza de los hechos que conocen y los medios comisivos empleados– inicien y emitan la resolución correspondiente en menos de una semana.

Ante tal circunstancia, es menester reflexionar si es necesario modificar el diseño normativo a fin de, por un lado, simplificar su trámite y, en consecuencia, cumplir con los plazos previstos actualmente o, por otro lado, no modificar el trámite y solamente ampliar los plazos. Asimismo, se tendría que analizar si se debe aplicar el mismo procedimiento a nivel central que a nivel distrital, tomando en consideración la naturaleza de los hechos de que conocen, y los medios comisivos empleados.

En la práctica resulta que los plazos son tan cortos, que es casi imposible revisar adecuadamente los proyectos de resolución de los procedimientos especiales sancionadores, que suelen ser extensos y complejos, y se circulan para revisión de los integrantes del Consejo General con menos de 24 horas previas a la celebración de la sesión de Consejo General donde se analizarán.

#### *Alternativas*

- *Simplificación del procedimiento.*

En este tema, se estima que la solución no podría encontrarse en un nuevo diseño de la dinámica procesal, sino en el entendimiento de la razón esencial del procedimiento especial sancionador por cuanto hace a su carácter de procedimiento dispositivo.

En efecto, desde sus orígenes (SUP-RAP-017/2006), el procedimiento especial sancionador fue concebido como una solución jurídica sumarísima y, por lo mismo, la labor de investigación de la Secretaría

del Consejo General que existía en el procedimiento ordinario debía reducirse al máximo en el procedimiento especial.

Así, debe ponerse especial énfasis —a fin de que quede suficientemente claro para todos los actores involucrados con la sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador— en que el carácter dispositivo y sumario de éste implica que la resolución dependerá fundamentalmente de los datos que aporten las partes en sus respectivos escritos postulatorios y no de la investigación de la Secretaría del Consejo General, la cual habrá de reducirse a recabar meros datos complementarios.

En el mismo sentido, tendrían que delimitarse los supuestos de procedencia del referido procedimiento a efecto de que no sean objeto del mismo aquellos derivados de infracciones en materia de radio y televisión que conlleven un sinnúmero de sujetos indiciados, como es el caso de la propaganda gubernamental. Lo anterior, con el consecuente riesgo de un daño irreparable que se pudiera ocasionar con estas conductas, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública, en términos de lo establecido en la jurisprudencia 10/2008, emitida por la Sala Superior del TEPJF.

Se estima, pues, que el entendimiento de esta circunstancia sería la mejor simplificación del procedimiento especial sancionador.

- *Ampliación de plazos para la sustanciación de los procedimientos.*

Durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 quedó demostrado que para cumplir con el principio de exhaustividad en la investigación de los hechos denunciados, los plazos previstos por la legislación para que la Secretaría del Consejo General sustancie los procedimientos especiales sancionadores, son insuficientes, puesto que resulta necesaria la realización de diligencias de investigación por parte de la autoridad, para lograr una adecuada tutela de los bienes jurídicos involucrados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral.

Se estima que la solución podría encontrarse en una reforma al artículo 368 del COFIPE, para prever la posibilidad de que la Secretaría realice diligencias preliminares de investigación.

Esta alternativa no limitaría los supuestos de procedencia del referido procedimiento respecto de infracciones en materia de radio y televisión, mismas que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de co-

municación en la formación de la opinión pública, en términos de lo establecido en la jurisprudencia 10/2008, emitida por la Sala Superior del TEPJF.

Respecto de esta alternativa, la posibilidad de dictar medidas cautelares se convierte en un mecanismo para garantizar el principio de celeridad en la actuación de la autoridad administrativa que se buscó tutelar con el establecimiento del procedimiento especial sancionador.

## Conclusiones

El diseño procesal actual del procedimiento especial sancionador resulta perfectible y, para tal efecto, es menester llevar a cabo reformas legales que modifiquen las reglas adjetivas que aseguren la celeridad (ampliación o reducción de plazos de duración y normas claras sobre la terminación anticipada del procedimiento por la actualización de tipo sustantivo: caducidad) y que, a su vez, permitan una investigación y un estudio y exhaustivo de las resoluciones.

### III.5. LAS AUTORIDADES ELECTORALES FRENTE A LA PRESENTACIÓN DE QUEJAS FRÍVOLAS

#### Introducción

Una queja o denuncia frívola es toda aquélla que es claramente estéril, superflua, con falta de objetividad y que carece de relevancia en el campo del derecho.<sup>26</sup>

Ante tal circunstancia, resulta pertinente reflexionar sobre qué papel debe tomar el IFE sobre el tema.

#### Marco normativo

El tema de la frivolidad se encuentra regulado en el Reglamento en los siguientes términos:

##### Artículo 29

1. La queja o denuncia será desechada de plano, cuando:

(...)

- d) Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.

<sup>26</sup> Las ideas están inspiradas en lo señalado por Armando Cruz Espinosa, “Aspectos básicos del proceso electoral”, en (AA.VV.), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Secretaría de Gobernación, México, 2010, p. 186.

## Problemáticas

### a) La frivolidad como ilícito administrativo

En muchas ocasiones, la presentación de las quejas y denuncias no obedece a la genuina búsqueda de justicia, sino a estrategias político-propagandísticas.

El IFE se convierte, así, en un escenario de espectáculo mediático-político más que en un órgano de deliberación jurídico-electoral. Esta situación debe ser inhibida, pues supone un desgaste institucional innecesario, que afecta el correcto funcionamiento del Instituto.

No obstante lo anterior, el IFE no cuenta con herramientas que le permitan poner freno a esa utilización propagandística de quejas frívolas, por lo que valdría la pena pensar en un mecanismo que contribuyese a reducirlas, como por ejemplo considerarlas como ilícitos administrativos.

El TEPJF sí cuenta con la posibilidad de sancionar la frivolidad (artículo 189, fracción III, de la LOPJF), y un ejercicio de analogía de funciones llevaría a considerar que no existe razón jurídica para negarle la misma posibilidad al IFE.

### *Alternativas*

Una solución viable al desgaste institucional originado en la atención de quejas y denuncias frívolas, sería otorgarle la facultad al IFE para que las sancione, para lo cual se requiere una reforma al COFIPE.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Al respecto, debería tomarse en cuenta la parte final de la tesis de jurisprudencia 33/2002 emitida por la Sala Superior del TEPJF, cuyo rubro es “FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE”, en la que se señala que: “Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso”. Dado que el TEPJF, en el artículo 189, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuenta con la competencia de aperebrir, amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que presenten impugnaciones o escritos frívolos; lo cual podría considerarse para que en una futura reforma el IFE contara con una facultad semejante a la antes señalada en el COFIPE, para que pudiera sancionar a los actores políticos que presenten quejas o denuncias frívolas, puesto que dada la naturaleza política que se incursiona en el derecho electoral hacen que el porcentaje de pretensiones frívolas se incremente aún más.

### b) La frivolidad como causal de desechamiento

La figura de la frivolidad como causal de desechamiento se encuentra prevista en forma expresa por el Reglamento –artículo 29, párrafo 1, inciso d)–, pero únicamente en relación al procedimiento ordinario sancionador, no así por lo que hace al procedimiento especial sancionador.

El proceso electoral federal demostró que la práctica de la frivolidad constituye un recurso recurrido, no sólo en los procedimientos ordinarios sancionadores, sino también en los especiales sancionadores.

El problema al que se enfrenta el IFE es claro: ante la imposibilidad jurídica de desechar desde un inicio las quejas frívolas, se ve obligado a sustanciar todo el procedimiento hasta su etapa final, para llegar a la conclusión que se sabía desde el principio: que los argumentos eran intrascendentes o superficiales.

De acuerdo con algunas voces en el Consejo, esa vulnerabilidad sólo incentiva la judicialización de los procesos electorales, y con ello se afecta a la democracia misma y la confianza de los electores en los partidos políticos y en el sistema electoral. Entrar al fondo de asuntos notoriamente improcedentes y/o frívolos no es necesariamente una virtud sino un defecto del procedimiento en conjunto, que acarrea graves consecuencias perjudiciales.

### *Alternativas*

Resulta difícil encuadrar este supuesto en alguno de los que permiten el desechamiento y que contempla el COFIPE dentro de un procedimiento especial sancionador, por lo que debería proponerse una reforma al párrafo 5 del artículo 368 del COFIPE, a fin de incluir una hipótesis adicional de desechamiento: la frivolidad.

Sin embargo, su regulación debe realizarse bajo parámetros objetivos, para evitar que se considere como una denegación de justicia que violaría principios de acceso a la justicia, protegidos por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para poner en perspectiva el problema conviene recordar la gran cantidad de quejas que durante el pasado proceso electoral federal fueron tramitadas bajo el procedimiento especial sancionador y que se resolvieron como improcedentes al estar fuera de los parámetros jurídicos establecidos para la procedencia.

### III.6. ESTADÍSTICA GLOBAL SOBRE QUEJAS, MEDIDAS CAUTELARES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

#### Introducción

De acuerdo con las cifras, el Proceso Electoral Federal 2011-2012 tuvo el más alto nivel de litigio desde la fundación del IFE, de tal suerte que la estructura ejecutiva y los consejeros electorales, invirtieron una gran parte de su tiempo efectivo en la instrucción y resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

Debe destacarse que la sustanciación y desahogo de los procedimientos administrativos sancionadores en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se caracterizó por una constante productividad; se dio prioridad a los temas más apremiantes, de manera que se procuró en todo momento la protección de los bienes jurídicos tutelados por la ley y se evitó la producción de daños irreparables, cuidando permanentemente la legalidad en la contienda electoral.

Para entender la magnitud del trabajo de los procedimientos litigiosos electorales, se presenta en un primer apartado la información cuantitativa de la atención a los procedimientos administrativos sancionadores y, en una segunda parte, la información cualitativa.

#### III.6.a. Información cuantitativa

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012 se recibieron en total, a nivel nacional, 1,587 quejas, de las cuales 1,371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores y 216 como procedimientos ordinarios sancionadores. De las 1,371 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las juntas distritales del Instituto Federal Electoral y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE.<sup>28</sup>

#### III.6.b. Información cualitativa

El procedimiento especial sancionador se inscribe dentro de 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, por lo que la productividad y la oportunidad con que se resuelvan las quejas radicadas como procedimientos especiales, debe ser parte de su naturaleza.

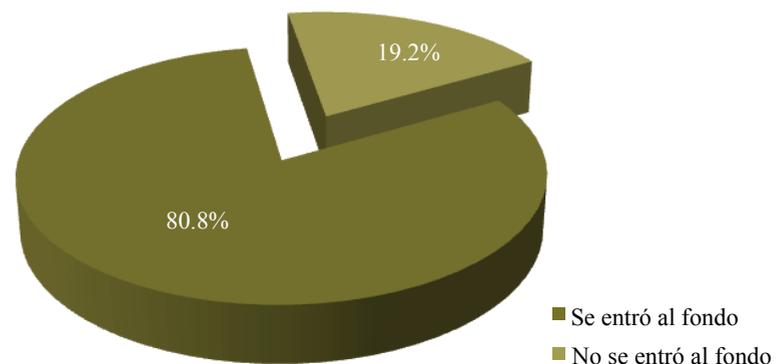
<sup>28</sup> Para consultar las cifras a detalle, referirse al anexo técnico, en el apartado III.6., sobre *Estadística global sobre quejas, medidas cautelares y medios de impugnación*.

#### a) Productividad

El número de quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores concluidos durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 ascendió a 361, lo que representa el 81%, es decir, se concluyó con más de las tres cuartas partes del total de las 446 quejas presentadas en la Secretaría del Consejo General.

De las 361 quejas concluidas, 69 fueron desechadas, remitidas a órganos desconcentrados, dadas de baja o se declaró incompetencia, y 292 fueron resueltas por el Consejo General a través de 217 resoluciones, lo que implica que se entró al fondo de la materia en litigio en el 80.8% de los asuntos.

La imagen siguiente muestra la representación gráfica de los asuntos concluidos durante el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2011-2012:



De octubre de 2011 a agosto de 2012, en promedio se concluyeron 32 procedimientos especiales sancionadores por mes y se presentaron al Consejo General 26 proyectos de resolución.

Se puede afirmar que, en comparación con el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se incrementó la productividad, toda vez que en éste, de 361 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, se concluyeron durante el proceso 309 de ellas, que representan el 85.5% (porcentaje mayor al obtenido en el pasado proceso electoral federal). Sin embargo, sólo en el 40% de las 309 quejas concluidas se entró al fondo del asunto, en tanto que en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 se duplicó dicha proporción, pues se entró al fondo del asunto en el 80.8% de los casos concluidos.

## b) Oportunidad

Para el desahogo de los procedimientos especiales sancionadores, en los temas más recurrentes se privilegió la relevancia de las etapas del proceso electoral federal, como la de precampañas y campañas. Del total de 93 quejas presentadas por actos anticipados de precampaña o campaña, 90 (es decir, el 97%) fueron resueltas durante el proceso electoral, y de ellas 87 (93.4%) se resolvieron o concluyeron antes de la jornada electoral, por lo que se puede afirmar que se resolvieron con toda oportunidad.

En la etapa de las campañas electorales se presentó un importante número de quejas sobre denigración o calumnia, cuya regulación había sido uno de los temas más discutidos durante el proceso de reforma constitucional y electoral realizada en 2007-2008. En total se presentaron 81 quejas por este motivo, de las cuales 64 se recibieron antes de la jornada electoral; de éstas, 60 (93.8%) se concluyeron o resolvieron por el Consejo General antes del 1 de julio, y al término del proceso electoral se habían resuelto 70; sólo 11 se concluyeron entre septiembre y diciembre de 2012.

Con relación a los demás temas, en todos los casos el porcentaje de procedimientos concluidos o resueltos es mayor al 60%:

- Promoción personalizada de servidores públicos, en supuesta violación al artículo 134, párrafo octavo (o séptimo y octavo), de la Constitución (y, en su caso, artículo 228, párrafo 5, del COFIPE): 86%.
- Adquisición o contratación de tiempo en radio y/o televisión: 82%.
- Difusión de propaganda gubernamental en periodo de campañas electorales: 72%.
- Propaganda contraria a la normatividad electoral: 63%.

## c) Estadística sobre medidas cautelares

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012 se recibieron 247 solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 208 correspondieron a quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 35 a quejas que se radicaron como procedimientos ordinarios y 4 se integraron como cuadernos auxiliares.

Por lo que respecta a la materia de las 247 quejas en las que se solicitó aplicar medidas cautelares, se tiene lo siguiente:

Materia	Número de quejas
Propaganda contraria a la normatividad electoral	56
Denigración o calumnia	52
Violaciones al artículo 134, párrafos séptimo y/u octavo	41
Difusión de propaganda gubernamental	33
Actos anticipados de precampaña o campaña	32
Contratación o adquisición de tiempo en radio y/o televisión	24
Coacción al voto	9

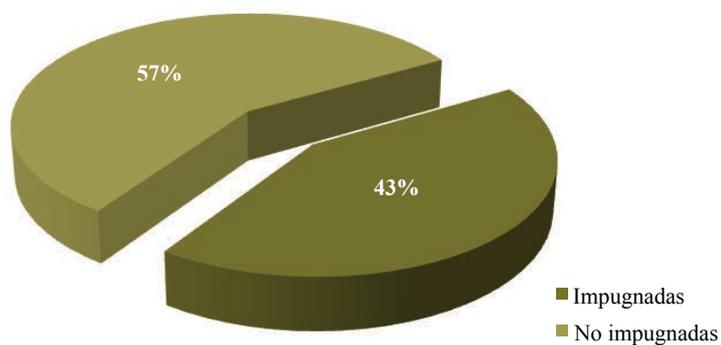
De estas 247 solicitudes de medidas cautelares, 206 fueron del conocimiento de la Comisión. En 37 asuntos el Secretario del Consejo General dictó acuerdo en el que se hizo del conocimiento de los quejosos el motivo por el cual no fue procedente turnar su solicitud a la Comisión o se desechó el escrito de queja, o los hechos ya eran del conocimiento de la Comisión; 3 quejas fueron desechadas por el Consejo General; y en un caso de un cuaderno auxiliar, el Secretario del Consejo General determinó que los hechos denunciados no eran competencia de este Instituto, por lo que ordenó remitir las constancias originales al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, haciéndolo del conocimiento del Presidente de la Comisión y del representante del PRI.

La Comisión de Quejas y Denuncias analizó 206 solicitudes de medidas cautelares, y dictó 186 acuerdos (por la acumulación de quejas); de estos últimos, en 148 casos se negó la aplicación de medidas cautelares, en 35 se decidió aplicarlas, y en 3 se dictaron las medidas en acatamiento a sentencias de la Sala Superior (inciso d), es decir, en total dictó la procedencia de medidas cautelares en 38 expedientes.

## d) Medios de impugnación

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012 el Consejo General dictó 399 resoluciones, de las cuales se impugnaron 171, mediante 271 recursos de apelación, lo que en porcentaje representa el 43% del total. El número de impugnaciones rebasa en mucho al de las resoluciones emitidas por el Consejo General que se recurrieron, toda vez que en varias ocasiones se cuestionó el mismo acto por diversos actores. Se cita como ejemplo la resolución CG292/2012 relativa al expediente de queja SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado SCG/PE/CVG/CG/040/2011, que se impugnó 23 veces.

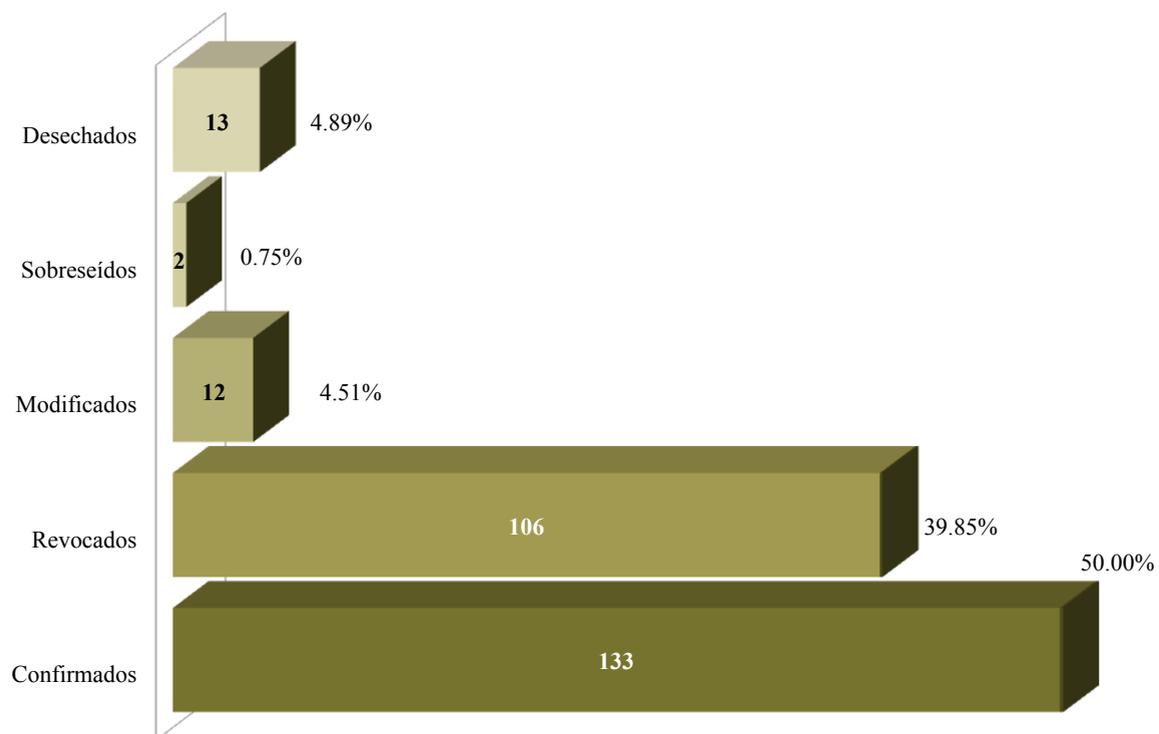
### Resoluciones de procedimientos sancionadores



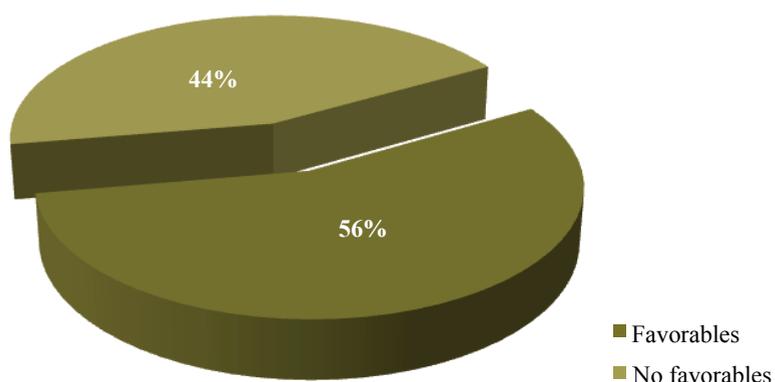
De los 271 recursos de apelación que se tramitaron, el TEPJF ha dictado sentencia en 266, en los siguientes sentidos: 133 confirmados, 106 revocados, 12 modificados, 2 sobreseídos y 13 desechados.

La siguiente imagen muestra la representación gráfica en porcentajes:

### Sentido

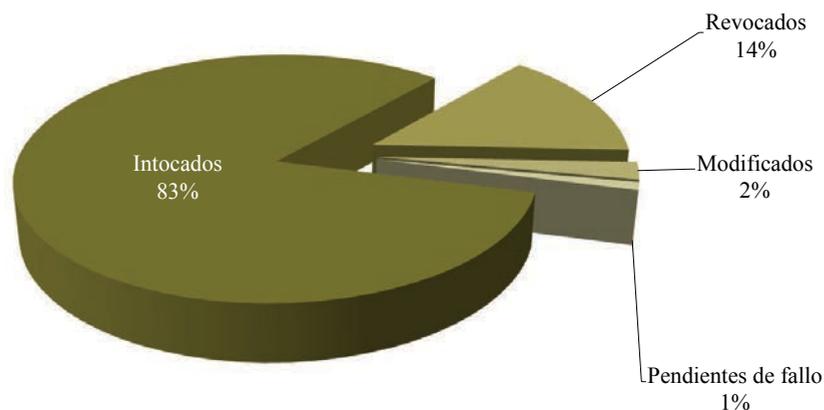


En términos generales, las sentencias que ha emitido el TEPJF referidas pueden representarse de la siguiente manera:



Si se considera el total de las 399 resoluciones que el Consejo General emitió del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, relativas a procedimientos administrativos sancionadores, el TEPJF revocó 57 y modificó 9, quedando pendientes por resolver 4, de forma que han quedado intocadas 329,<sup>29</sup> es decir, el 83% de los fallos en comento.

En la siguiente imagen se muestra la representación gráfica en porcentajes:

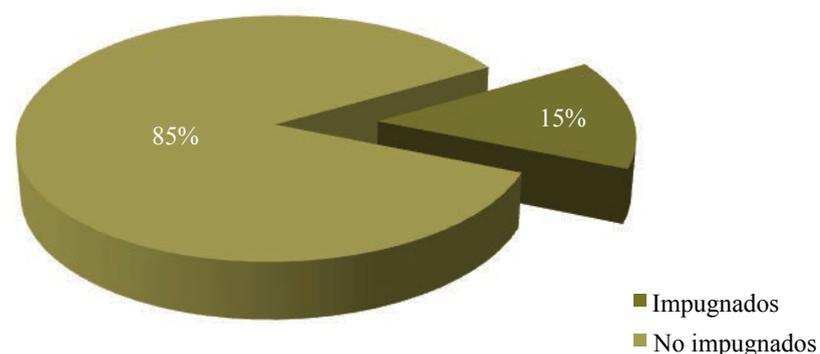


<sup>29</sup> En esta cifra se incluyen las resoluciones del CG que no fueron impugnadas, así como aquéllas en las que el TEPJF dejó intocado el acto impugnado, ya sea porque la confirmó, desechó o sobreseyó la demanda del recurso de apelación.

#### e) Medios de impugnación en contra de medidas cautelares

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012 la Comisión de Quejas y Denuncias dictó 186 acuerdos, de los cuales se impugnaron 27, mediante 29 recursos de apelación, lo que en porcentaje representa el 15%. El número de impugnaciones rebasa el de los acuerdos emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias que se recurrieron, toda vez que en dos ocasiones un solo acuerdo se cuestionó por diversos actores. Tal es el caso de los acuerdos ACQD-31/2012 y ACQD-39/2012 que fueron impugnados en dos ocasiones cada uno.

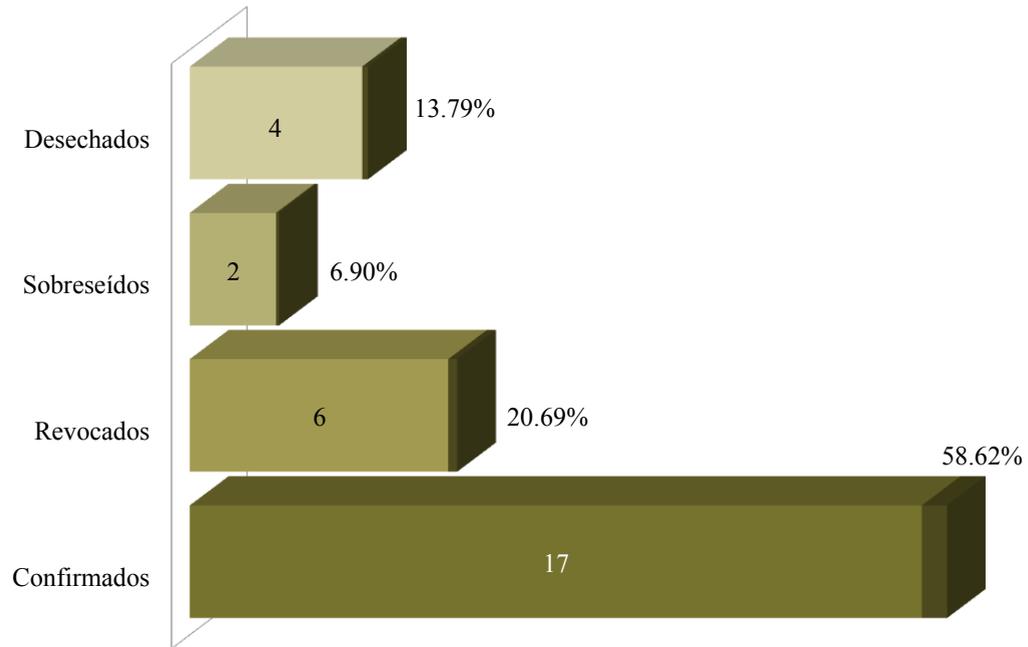
En la imagen siguiente se muestra la representación gráfica en porcentajes:



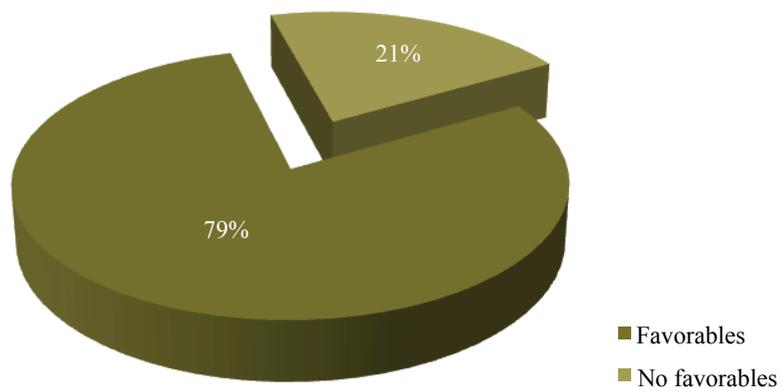
De los 29 recursos de apelación tramitados, 17 se confirmaron, 6 fueron revocados, 2 sobreseyó y 4 desechados.

En la siguiente imagen se muestra la representación gráfica en porcentajes:

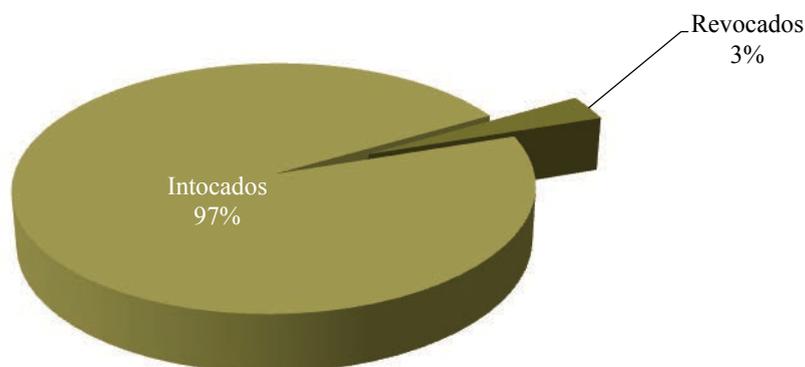
### Sentido



En términos generales, las sentencias que ha emitido el TEPJF referidas pueden representarse de la siguiente manera:



En conclusión, tomando en consideración las cifras globales, se observa que de los 186 acuerdos que la Comisión de Quejas y Denuncias emitió respecto de la solicitud de medidas cautelares, el TEPJF revocó seis, de manera que quedaron firmes 180 acuerdos,<sup>30</sup> es decir el 97% de los fallos.



### III.7. COMPRA O ADQUISICIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PAUTADOS POR EL IFE

#### Introducción

En la pasada reforma constitucional se buscó crear un nuevo modelo de comunicación política entre los partidos y la sociedad con el propósito de evitar que el dinero y el poder de los medios de comunicación se erigiesen en factores determinantes de las campañas electorales.

En tal sentido, el Constituyente estableció la prohibición total a los partidos políticos para contratar o adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión. Asimismo, previó que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, pudiera 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.

Y para dar al IFE la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley estableció sanciones aplicables a quienes infringiesen el mandato constitucional.

En el proceso electoral 2011-2012 se presentaron 90 quejas en las que se denunciaba la presunta compra, contratación o adquisición de

<sup>30</sup> En esta cifra se incluyen las resoluciones del CG que no fueron impugnadas, así como aquellas en las que el TEPJF dejó intocado el acto impugnado, ya sea porque la confirmó, desechó o sobreseyó la demanda del recurso de apelación.

tiempo en radio o televisión. Este tipo de quejas son complejas, pues en general se suele alegar que las restricciones entran en colisión con la garantía constitucional correspondiente a la libertad de expresión. Dilucidar cuándo se trata de un ejercicio periodístico y cuándo es una simulación, ha resultado ser uno de los asuntos más controversiales a la hora de resolver el procedimiento especial sancionador.

En las líneas siguientes se analizarán los criterios sobre el estándar de prueba que en estos casos de simulación deben aplicarse.

#### Marco normativo

El artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, de la CPEUM prohíbe la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión no pautados por el IFE, en los siguientes términos:

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

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

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

Por su parte, el COFIPE estableció la prohibición constitucional en su artículo 49, párrafo tercero, el cual señala textualmente:

(...)

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

## Problemáticas

### a) Simulación de géneros periodísticos

El dilema consiste en determinar criterios que aseguren el derecho a la libre expresión y, a la vez, se sancione la adquisición de tiempos a través de la simulación del trabajo periodístico.

### Alternativas

Las opciones para hacer frente a la problemática antes descrita, dependen del tipo de género periodístico o de propaganda en concreto. Así, podrían seguirse las siguientes ideas:

- *Entrevistas.*<sup>31</sup>

En principio, se presume que la persona física o moral que produce y transmite ese género noticioso, así como quien participa en el mismo, actúan al amparo de los derechos de libertad de expresión e información, consagrados en la Constitución y la ley.

Así entendida, la entrevista a un candidato en tiempos de campaña sobre un tema determinado no está impedida legal ni constitucionalmente. De hecho, en tiempo de campaña no sólo son legítimas, sino necesarias para la emisión de las propuestas concretas y de los diagnósticos de los candidatos sobre los problemas públicos.

Los comentarios y los dichos de un candidato que se formulan en el contexto de la entrevista no son materia de sanción (libertad de expresión). Lo que se debe analizar, entonces, son elementos objetivos como indicios de que esa entrevista haya sido contratada para ser empleada como propaganda o promocional, derivado, por ejemplo, de su repetición o retransmisión en un número indeterminado de ocasiones, a la manera de promocionales.<sup>32</sup> Algunas voces del Consejo han considerado que éste es uno de los puntos más complicados de la reforma al modelo de comunicación política. Todos los partidos políticos se acusan entre sí, sin embargo al requerirse la autoincriminación para poder demostrarlo se convierte en una falta de imposible comprobación.

<sup>31</sup> Se recomienda acudir a la lectura de los siguientes precedentes: SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009; SUP-RAP-251/2009; y SUP-RAP-589/2011.

<sup>32</sup> *Vid.* SUP-RAP-589/2011.

- *Reportaje.*<sup>33</sup>

Cuando se lleva a cabo un reportaje, en tiempo de campaña, sobre un partido político o candidato, lo lógico es que se presenten imágenes del tema y que se haga referencia a sus actividades o propuestas, puesto que el medio de comunicación pretende aportar la mayor información posible en torno al objeto, tema y candidato.

Ahora bien, a fin de determinar si un reportaje o cualquier otra información infringe la prohibición de adquisición de tiempos en radio y televisión, la autoridad debe analizar si los materiales denunciados contienen elementos que permitan considerarlos propaganda, para lo cual resulta necesario valorar los componentes del quehacer periodístico:

- Objetividad. Si las crónicas aportan datos e información veraces respecto al objeto del reportaje. Si existe una diferenciación entre los hechos y las opiniones del reportero o de las del partido político o candidato.
- Imparcialidad. Si los reportajes son un medio para la denostación, calumnia o difamación de las personas.
- Debida contextualización (del tema, candidato, partido político o hecho materia del reportaje). Si el reportaje está debidamente identificado y la información proporcionada está colocada en su contexto.
- Forma de transmisión. Se debe verificar el número de transmisiones y la publicidad que se le da al reportaje, pues no es un género publicitario como el promocional.
- Gratuidad. No debe implicar el pago de una contraprestación.

Al respecto, cabe señalar que al momento de realizar esta valoración, la autoridad no realiza un pronunciamiento sobre los elementos que son inherentes al género en cuestión, sino que debe hacer un análisis contextual de la difusión del material y sus características, con el propósito de identificar si se está en presencia de un material propagandístico o informativo.

- *Propaganda comercial.*

Se ha sostenido (jurisprudencia 37/2010 emitida por el TEPJF) que la publicidad comercial o de promoción empresarial, bien puede contener propaganda electoral cuando se demuestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, imágenes, emblemas, nombres o expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

<sup>33</sup> Se recomienda acudir a la lectura del SUP-RAP-280/2009.

Entre los elementos que se han tomado en cuenta para determinar si una publicidad comercial contiene propaganda política o electoral encubierta destacan: la imagen preponderante del candidato en la publicidad, el nombre resaltado, la aparición del cargo al cual postula, el emblema del partido político, el ensalzamiento de bondades o virtudes a favor de algún partido o candidato dentro del mensaje, entre otros.

#### b) El estándar probatorio

Un dilema constante en las sesiones del Consejo General, durante el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2011-2012, fue determinar qué estándar probatorio debe prevalecer en los asuntos de adquisición de propaganda en radio y televisión cuando no se cuenta con una factura en el expediente o un contrato con el cual se pueda determinar el vínculo entre los sujetos implicados y la conducta.

Por principio de cuentas ha de decirse que un elemento clave de diferencia entre la contratación y la adquisición puede encontrarse, precisamente, en que –en términos generales– en la adquisición se encuentran ausentes documentos objetivos que evidencian la formalización de acuerdos de voluntades, como el contrato o la factura.

En consecuencia, podría decirse que, como regla general, en los expedientes iniciados por adquisición nunca obrará la factura, contrato o convenio.

Ante la ausencia de un elemento probatorio de carácter objetivo, la problemática se hace evidente, pues los criterios para la acreditación de la adquisición se vuelven más subjetivos y, por lo mismo, es un tema en donde no existe acuerdo sobre dichos criterios entre los miembros del Consejo General del IFE y del propio TEPJF.

Ante tal disparidad de criterios, se vuelve indispensable buscar una solución que ofrezca certidumbre, pero también que evite un abuso de la facultad punitiva.

#### *Alternativas*

En la búsqueda de un criterio que armonice las diferentes posturas que se han manifestado en el Consejo General, se plantean las siguientes alternativas:

- *Estándar probatorio laxo.*

Motivado por los precedentes del TEPJF, la postura que tradicionalmente ha mantenido el IFE se ubica en el extremo del estándar probatorio relajado, pues, lo que se tendría que probar es:

- La difusión de la propaganda electoral en radio y televisión fuera de los tiempos asignados por el IFE.
- Un beneficio o aprovechamiento.
- La reiteración en la difusión de la entrevista.

Es un estándar laxo porque desdeña la tradicional concepción jurídica de responsabilidad con base en la culpa o el dolo, para aproximarse más a una responsabilidad de tipo objetivo, además de que los medios de pruebas por excelencia serían los de tipo indirecto,<sup>34</sup> como las presunciones.

En otras palabras, no es necesario que se compruebe objetivamente la intención dolosa del infractor de adquirir tiempos, sino que, a través de indicios, se parte de un hecho conocido (cualquier cosa, circunstancia o comportamiento), lo cual constituye la premisa de la inferencia presuntiva.<sup>35</sup>

Para quienes sostienen este criterio, dicha interpretación permite el establecimiento de responsabilidades y la inhibición de la realización de estas conductas, a partir de un análisis integral que, reconociendo la naturaleza de la infracción, pondera elementos contextuales que resultan relevantes para su acreditación, en tanto que nos encontramos ante ejercicios de simulación que representan un fraude a la ley. Del mismo modo, esta postura busca evitar que, al amparo de las libertades, se protejan ejercicios de simulación que vulneran tanto el propio ejercicio del periodismo, como el derecho a la información de la ciudadanía.

Una interpretación contraria a la expuesta sostiene que se podría correr el riesgo de que cada vez se relaje más el estándar probatorio y, consecuentemente, se vulneren los derechos de los presuntos infractores.

<sup>34</sup> Se estará ante la presencia de una prueba indirecta cuando la prueba opera como premisa de una inferencia que tiene como conclusión el enunciado sobre el hecho a probar. En el caso en estudio, la prueba (indicio), demuestra un hecho secundario (beneficio), que sirve para establecer, mediante un razonamiento inferencial (presunción), la verdad del hecho principal (adquisición). Al respecto, véase Michele Taruffo, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2009, p. 456.

<sup>35</sup> En general, en varios casos registrados en el proceso electoral, se ha difundido el término de *posicionamiento* como un nuevo estándar de análisis. Se puede actualizar de diversas formas, tales como: a) La aparición de un candidato en un programa destinado exclusivamente a él. b) La realización de una apología de la persona del candidato. c) Posición privilegiada que un familiar le genere a determinado candidato por ocupar algún puesto directivo en la empresa que difunde. d) Calidad de candidato incompatible con su estatus de analista, comentarista o reportero. e) Divulgación de un emblema, propuestas e ideología de un partido político.

- *Estándar probatorio estricto.*

Un camino interpretativo alternativo al anterior –no alentado por los precedentes del TEPJF– se ubica en el extremo opuesto. Esta postura exige que se cuente con elementos más concretos y no sólo con indicios, inferencias o presunciones, con el propósito de garantizar el principio de presunción de inocencia y de soportar la responsabilidad en probanzas directas e irrefutables.

Esta postura arroja los derechos del presunto infractor, y para quienes la sostienen propicia una más amplia libertad, circulación de mensajes y de información política. No obstante, requiere de un análisis contextual más exhaustivo, pues la evidencia de un contrato o una documental probatoria, en este tipo de casos se hace virtualmente imposible, por lo que de adoptarse como criterio tendería a volver nulatoria la prohibición de los partidos políticos de adquirir tiempos en radio y televisión distintos a los que les otorga el IFE.

En este tenor, la postura que pugna por mantener un estándar probatorio de esta índole, más exigente, busca que frente a contenidos editoriales opere una presunción del libre ejercicio del periodismo que debe desvirtuarse con pruebas que acrediten la contratación y adquisición. Asimismo, arguyen que el beneficio a un partido o candidato, es un indicio, pero que es insuficiente para acreditar una violación. Esta presunción es de suma importancia porque protege el periodismo libre y desinhibido, elemento fundamental de la vida democrática.

Para quienes sostienen la postura contraria, con una interpretación como la expuesta se puede proteger la difusión de materiales que constituyen un fraude a la ley, a través de la simulación de un ejercicio de índole periodística, logrando el efecto contrario de lo que se pretende, pues en lugar de garantizar los derechos y libertades tuteladas constitucionalmente, se vulneran mediante la difusión de propaganda simulada. Del mismo modo, esta interpretación puede incentivar la comisión de conductas que actualicen esta infracción, ante las dificultades que enfrenta la autoridad para su acreditación.

- *Conciliación de posturas.*

Ante los peligros que entraña el sostenimiento extremo de las anteriores posturas, se vislumbra que la alternativa más adecuada sería conciliarlas en un justo medio, en los siguientes términos:

- Establecer un coto al estándar probatorio laxo que simplifica la comprobación del ilícito en la ecuación: [difusión de propaganda no pautada] + [beneficio] = adquisición.

- Mantener los *medios probatorios indirectos* como base de la comprobación de la adquisición, pero reforzando los argumentos de cómo, de ciertos hechos probados en forma directa, se puede inferir que se presentó la adquisición.<sup>36</sup>
- Plantear la posibilidad de reformar el COFIPE para incluir definiciones sustanciales en materia de propaganda electoral (por ejemplo, qué se entiende por “adquisición”).

Lo anterior, bajo el principio de que el criterio que debe prevalecer es que la autoridad electoral ha de resolver casuísticamente, tomando en cuenta diversos elementos o factores presentes en cada caso que es sometido a su consideración.

### c) El deslinde

Existen ya pronunciamientos jurisdiccionales que establecen las condiciones<sup>37</sup> que ha de cumplir el deslinde sobre una conducta infractora para que sea válido. No obstante lo anterior, la problemática de interpretación se encuentra en determinar qué sujetos y cuándo están obligados a realizarlo.

<sup>36</sup> Siguiendo en este punto las ideas de Andrés Martínez Arrieta, “La prueba indiciaria”, en (AA.VV.), *La prueba en el proceso penal*, Centro de Estudios Judiciales, España, 1992, sería oportuno tener en cuenta los siguientes aspectos en la dinámica de la eficacia de la prueba indirecta: a) El indicio debe estar acreditado a través de una prueba directa. En otras palabras, la acreditación del hecho base requiere que sea *perfecto*, a través de una prueba directa, sin que pueda admitirse que, a su vez, dicho indicio se acredite por medio de otro indicio. b) Los indicios deben ser sometidos a una *constante verificación* que afecte no sólo a su acreditación, sino también a su capacidad deductiva. Así, se debe indagar sobre las probabilidades, la certeza y la exclusión del azar y la posibilidad del falseamiento del indicio. c) Los indicios deben ser *independientes*. Con ello se pretende evitar la utilización de un único indicio que, acreditado por distintas fuentes, se presentan como plurales en la acreditación del hecho-consecuencia. Así, si hay, por ejemplo, tres pruebas directas que se refieren a un único indicio, sólo cabe una única inferencia. d) Los indicios deben ser *concordantes* entre sí, de tal manera que converjan en su conclusión. Si uno de ellos diverge, o se aparta del resto, el conjunto de la prueba indiciaria perderá eficacia probatoria, porque potenciará la concurrencia del azar, que obliga a aplicar el principio *in dubio pro reo*. e) La conclusión ha de ser *inmediata*, sin que sea consecuencia que al hecho, pueda llegarse a través de varias deducciones o cadena de silogismos.

<sup>37</sup> Los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

### Alternativa

La solución a la heterogeneidad de opiniones sobre el tema podría salvarse si se adopta un criterio uniforme con base en el razonamiento de que los sujetos obligados a deslindarse son los partidos y los precandidatos o candidatos, en los siguientes términos:<sup>38</sup>

- Partidos. La obligación de los partidos de deslindarse encuentra su origen en el deber de vigilancia (artículo 38, párrafo 1, inciso a), del COFIPE) respecto a los actos de terceros. En ese sentido, el TEPJF ha establecido que si las expresiones de un candidato fueron difundidas por un medio de comunicación con cobertura nacional o local, máxime si se da en un noticiero, se presume que el partido político postulante conoció tales intervenciones y, por lo mismo, estaba obligado a deslindarse.
- Candidatos o precandidatos. A diferencia de la situación con los partidos, el deslinde de los candidatos o precandidatos no es, como tal, una obligación, pues no existe un precepto legal que les imponga el deber de vigilancia. Más bien, se trata de un argumento que podría oponerse como excepción y operaría, no como un elemento de la infracción, sino como una especie de eximente de responsabilidad respecto de la infracción que se le imputa. De esta manera, debe quedar claro que el deslinde no debe ser el argumento central en la imputación del ilícito de adquisición a los candidatos y precandidatos, sino que únicamente serviría para orientar a la autoridad en la investigación y la determinación de la responsabilidad.
- Sería pertinente que se incluyera en el texto de ley el deber de vigilancia de los candidatos y precandidatos para dotar de principio de legalidad la obligación de deslinde.

#### d) Compatibilidad entre la calidad de candidato y comentarista

Durante el proceso electoral 2011-2012 se presentó otro problema:<sup>39</sup> determinar el criterio aplicable para la actualización de la adquisición, a través de una posible incompatibilidad de funciones en el caso de sujetos que ostenten la calidad de candidatos, pero a la vez sean habitualmente comentaristas o analistas en algún medio de comunicación.

<sup>38</sup> Se recomienda acudir a la lectura de los siguientes precedentes: SUP-RAP-234/2009 y acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009; SUP-RAP-505/2011; SUP-RAP-549/2011; SUP-RAP-589/2011; SUP-RAP-12/2012 y acumulados SUP-RAP-14/2012; SUP-RAP-18/2012 y SM-RAP-41/2012.

<sup>39</sup> Se recomienda acudir a la lectura de los siguientes precedentes: SUP-RAP-548/2011; SUP-RAP-549/2011 y resolución CG672/2012 del Consejo General del IFE.

### Alternativas

El criterio que debe prevalecer es que la autoridad electoral ha de resolver casuísticamente, tomando en cuenta diversos elementos o factores que determinan o condicionan el contexto en el que se dan las intervenciones denunciadas, de tal manera que, si bien en principio ambos caracteres resultan incompatibles, la obligación de separarse de una participación o actividad presumiblemente periodística, no opera en todo caso, sino con base en la exigencia de un deber de cuidado razonable al candidato.

Se han dado casos en los que la participación del candidato como comentarista o analista en algún programa haya sido algo aislado; que la participación en tal carácter no se desarrollaba de manera regular, permanente u ordinaria, sino singular; que la participación no obedeció a una posición diferenciada con respecto al resto de los candidatos; y en ese sentido, no podía existir la obligación de separarse de una participación o actividad que era producto de un ejercicio periodístico pasajero o circunstancial. En todo ello es necesario ponderar la exposición pública del candidato que en cada caso se implique y las circunstancias que rodean su aparición, pues es en razón de la equidad que estas medidas se han diseñado.

### Conclusiones

La trascendencia que tuvo el tema de radio y televisión en la reforma constitucional pone en evidencia el grado de responsabilidad que detenta la autoridad electoral para hacer cumplir el mandato del Constituyente respecto de la prohibición del mercado de tiempos en radio y televisión.

Resulta evidente la dificultad de calificar la adquisición de tiempos en radio y televisión debido a la infinidad de formas que ésta puede tener, de manera que algunas voces del Consejo General estiman que deberían establecerse convenciones claras, y asentar normativamente qué formatos de aparición en radio y televisión deben considerarse como adquisición, y a partir de qué criterios, de modo que exista certeza para los sujetos regulados. Se propone lo anterior a sabidas de que existe siempre la posibilidad de que haya formas de simulación, ya que parece valioso, en términos democráticos, privilegiar las libertades y la certeza jurídica y abandonar la actitud paternalista que tienen muchas autoridades en el ejercicio de sus atribuciones.

Otras voces del Consejo General consideran que el análisis de los hechos denunciados debe ser casuístico, a fin de analizar y valorar los elementos específicos que se presentan en cada caso, con el propósito

de evitar que la formalización favorezca conductas que pudieran constituir un fraude a la ley.

### III.8. CRITERIOS EN CUANTO A DENIGRACIÓN Y CALUMNIA EN PROPAGANDA POLÍTICA EN RADIO Y TELEVISIÓN

#### Introducción

La denigración y calumnia adquirieron trascendencia dentro de las conductas reprochables en materia electoral, puesto que se trata de infracciones a la normativa constitucional.

Lo que no hizo el Constituyente fue plasmar una definición de lo que debía entenderse por denigración y calumnia. Así, ante la ausencia de definición normativa, el análisis de los casos específicos se encuentra sujeto a la percepción de quien actúa como juzgador, por lo que el IFE ha tenido que establecer una interpretación casuística de la misma, en la que los integrantes del Consejo General han sostenido posturas diversas.

Un tema que se abordará en las líneas subsecuentes será la posible acotación conceptual de denigración y calumnia, sin que ello implique desconocer que la presentación de quejas o denuncias a ese respecto obliga siempre a la autoridad a realizar una valoración de las circunstancias que rodean a cada caso en particular.

Además, también derivado de la trascendencia (constitucional) que tiene la denigración y calumnia, se hace necesario vislumbrar horizontes sobre la forma más eficiente y expedita de proteger el bien jurídico que se tutela.

#### Marco normativo

El Constituyente prohibió la inclusión de expresiones denigratorias y calumniosas en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la CPEUM, mismo que textualmente señala:

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

Por su parte, el COFIPE establece la obligación a los partidos políticos de incluir expresiones denigratorias o calumniosas en su propaganda. Textualmente, su artículo 38, párrafo 1, inciso p), señala:

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

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

Ahora bien, el artículo 233 del COFIPE reitera la prohibición anterior en los siguientes términos:

1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.
2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Finalmente, el tipo administrativo de denigración y calumnia como tal, se encuentra previsto en el artículo 342, párrafo 1, inciso j):

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:
  - j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

#### Problemáticas

- a) Acotación conceptual de la calumnia

El tema de la denigración y calumnia es, para el IFE, una especie de “rompecabezas” jurídico que se resuelve siempre de manera casuística, contextual y contingente.

Este problema es intrínseco al tipo administrativo: lo que se considera en cierto contexto calumnioso, en otra, no lo es. También es cierto que su dificultad proviene de la gran variedad de criterios que existen en el seno del Consejo General y del TEPJF respecto a qué debe en-

tenderse por denigración y calumnia. No obstante, hay una ausencia de una definición legal de denigración y calumnia.

Específicamente por lo que hace al ilícito de calumnia, cabría preguntarse si debe circunscribirse a la imputación de un delito o si existen otras expresiones que podrían considerarse calumniosas sin que necesariamente se impute la comisión de delitos, al respecto la Sala Superior del TEPJF en el SUP/RAP/482/2011 señaló que: "... la interpretación gramatical y teleológica del artículo constitucional, así como la funcional de los preceptos legales conducen a sostener, que el concepto calumnia adoptado en las normas invocadas no es el de un ilícito concebido en el derecho penal. Es decir, lo que se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos es utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de los partidos y coaliciones así como la vida privada de los candidatos y en general de las personas. Por ende, la infracción de calumnia en comentario no debe ser concebida como una integración de elementos de índole penal, pues la Constitución y la ley no lo establecen así".

#### *Alternativas*

La solución al cruce de criterios es clara: debe reformarse el COFIPE para que sea el propio legislador el que defina qué es lo que debe entenderse por calumnia dentro de la materia electoral, no obstante la definición debe dejar un rango de interpretación al aplicador de la norma que permita que no se haga nugatoria la prohibición. En ese sentido, dicha delimitación conceptual debe precisar si la imputación de un delito forma parte esencial de la calumnia o no. En seguida se presentan las dos posturas antagónicas:

- *La imputación del delito debe formar parte intrínseca de la definición de calumnia.*

La postura mayoritaria es la que señala que la calumnia sólo se actualiza cuando se le imputa expresamente a una persona la comisión de un delito. El origen de esta postura se encuentra en la definición clásica del derecho penal, desde donde se importó al ámbito electoral.

La crítica que se le puede hacer a esta postura es, precisamente, que importa sin más una definición penal excesivamente estricta, sin adecuarla al contexto electoral y tiende a avalar un lenguaje innecesario y desproporcionado en la propaganda de los partidos. Además, debe decirse que durante el proceso electoral federal pasado nos encontramos ante nuevas formas de calumnia en promocionales, en los cuales se señalaba un delito, pero no se hacía referencia a una persona en particular, sino que sólo se transmitía la imagen de fondo de la persona.

La ventaja de esta postura es que la calumnia no sería tan casuística, pues el elemento "imputación de un delito" resulta "palpable" y no propicia tantos juicios subjetivos del intérprete. Además, esa acotación legal privilegia el derecho de la ciudadanía a contar con información que pudiera resultar de interés público.

- *La imputación del delito no necesariamente debe formar parte intrínseca de la definición de calumnia.*

La crítica a la postura anterior es, precisamente, que se traslada una definición "extranjera" (la penal) a un campo distinto (el electoral) sin tomar en cuenta que el contexto es distinto. Así, por ejemplo, resulta que el bien jurídico tutelado en el ámbito penal era el honor, pero la legislación electoral no puede estar tutelando esos bienes personales de los candidatos (pues para eso están las vías civiles y penales), sino que debe tutelar –al final– el derecho de los electores a un voto informado. Luego entonces, existiendo diferencias en cuanto al bien jurídico, lo lógico es que existan también diferencias en cuanto a la definición.

La ventaja de esta postura es que contextualiza la definición al ámbito electoral. La desventaja es que la calumnia podría volverse más casuística, pues un hecho tal daría lugar a múltiples interpretaciones subjetivas, así como a establecer límites injustificados al debate público.

Por otra parte, esta interpretación tiene la desventaja de que los agentes no cuenten con un criterio *a priori* cierto para ajustar su conductas futuras, ya que la decisión de si una expresión es calumniosa o no, será decidida caso por caso por la autoridad. De manera que la función de inhibir acciones futuras que tiene el derecho sancionador se desvanece.

b) Oportunidad y eficacia de la medida cautelar *versus* censura previa

Un reto importante para el IFE es lograr el cese de la difusión de la propaganda denigratoria de manera oportuna y eficaz, pues mientras más perdure, su alcance es mayor y, consecuentemente, repercute en forma negativa en el candidato o partido político afectado.

La problemática consiste en determinar qué acciones se pueden llevar a cabo para que las medidas cautelares puedan decretarse a la mayor brevedad posible, o incluso evitar de antemano la difusión de un promocional evidentemente denigratorio o calumnioso que se encuentre pautado.

### Alternativas

Tratándose de los promocionales pautados, una forma eficiente para hacer frente a la problemática descrita más arriba sería que éstos puedan ser objeto de una medida cautelar desde el preciso momento en que se suben al portal de pautas del IFE, sin que exista la necesidad de esperar a que salgan al aire en radio y televisión.

La postura descrita sería eficaz y oportuna, pero con su adopción se correría el riesgo de que la autoridad electoral estuviese emitiendo actos inconstitucionales, puesto que el propio artículo 7 de la CPEUM prohíbe la censura previa. Por otra parte, el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado D, de la CPEUM establece que: *“Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”*, por lo que la “transmisión” de la “propaganda” deviene un prerrequisito indispensable para el otorgamiento de las medidas cautelares.

Adicionalmente, surgiría el problema de la improcedencia de la medida cautelar de conformidad con el párrafo tercero del artículo 17 del Reglamento, pues se estaría solicitando una medida cautelar por actos futuros de realización incierta. En contra se ha argumentado que sí se trata de actos futuros, pero no de realización probable, remota o incierta, sino inminente, es decir, cuya realización es cierta, en virtud de que si ya se encuentran en el portal correspondiente, nada impedirá que se trasmitan.

### Conclusiones

Un aspecto esencial en una futura reforma electoral tendría que ser una definición jurídica que especifique lo que debe entenderse por denigración y calumnia, pues ello ayudaría a poner límite al vaivén de criterios que se presentan en la práctica, sin que ello implique que se vaya a evitar una interpretación casuística de las quejas que son presentadas ante la autoridad electoral.

Del mismo modo, resulta importante determinar el mecanismo jurídico que posibilite a la autoridad electoral atender con mayor prontitud las medidas cautelares que versen sobre denigración y calumnia, pero respetando en todo momento la prohibición de la censura previa del marco constitucional.

Algunas voces del Consejo han considerado que debería analizarse la posibilidad de que el dictado de las medidas cautelares pueda

efectuarse sobre la presunción de la realización de actos futuros inminentes, al existir algún elemento que permita presumir, desde la presentación de la queja, la inminencia de los actos futuros denunciados, cuya inminencia o posibilidad de materialización o existencia pueda ser evidenciada, con los elementos probatorios que se aporte o recabe la autoridad, lo cual no constituya un motivo manifiesto o dudable de su procedencia.

Con ello podría evitarse un posible daño por la difusión de promocionales que lejos de generar un debate propositivo, pudiera generar un clima de violencia social, evitando la consumación de actos contrarios a la ley; es necesaria esta reflexión a fin de que sean modificadas estas prácticas en aras de perfeccionar o de modificar también conductas asociadas con ellas.

Al analizar esta posibilidad, es importante ponderar la prohibición de censura previa constitucionalmente prevista.

### III.9. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: USO PARCIAL DE RECURSOS PÚBLICOS, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PROMOCIÓN PERSONALIZADA

#### Introducción

Como se recordará, una de las finalidades de la reforma constitucional y legal en materia electoral federal de los años 2007 y 2008 fue prohibir la difusión de propaganda gubernamental una vez iniciadas las campañas electorales y hasta la conclusión de la correspondiente jornada comicial.

Esto, con el propósito de evitar que los servidores públicos pudieran desviar los recursos e insumos a su alcance, con motivo de su encargo, a fin de favorecer a algún actor político, en el desarrollo de cualquier justa comicial.

Así, los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución General, y 2, párrafo 2, del COFIPE, establecen que durante el periodo ya señalado, se prohíbe la difusión de propaganda por parte de cualquier ente público (de cualquiera de los tres niveles de gobierno de la República, o bien, del Distrito Federal), con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

No obstante lo estipulado en el texto constitucional, vale la pena discutir sobre el concepto y alcance de la denominada “propaganda

gubernamental”, dado que las denuncias hechas valer por los actores políticos no solamente se han referido a material visible en medios electrónicos o impresos cuya divulgación ha sido ordenada por entes públicos, sino que se han esgrimido también inconformidades respecto a manifestaciones que, en un principio, podrían considerarse amparadas en el género periodístico (tales como reportajes, entrevistas, coberturas informativas, notas informativas).

Además, conviene reflexionar sobre el alcance que tiene el principio de imparcialidad y si en el mismo se incluye o no un deber de neutralidad absoluta de los servidores públicos o simplemente se hace referencia al uso de recursos públicos.

Finalmente, también conviene reflexionar respecto a si el procedimiento especial sancionador efectivamente constituye un medio para asegurar la impartición de justicia pronta y expedita, en lo concerniente a la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, acorde a las dificultades logísticas y de tipo jurídico que enfrenta la institución cuando se le solicita la instauración del mismo, así como a la necesidad de garantizar una adecuada tutela de los bienes jurídicos involucrados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral.

### Marco normativo

La prohibición constitucional de violentar el principio de imparcialidad se encuentra inserta en el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, en los siguientes términos:

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

Por otro lado, el tema de la promoción personalizada se regula en el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM, el cual señala:

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

Por lo que hace al rubro de la imparcialidad de los servidores públicos, el COFIPE expresa lo siguiente:

#### Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
  - (...)
  - c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

Además, existe el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos”*.

Adicionalmente, se emitió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con en el número de expediente SUP-RAP-147/2011”*.

### Problemáticas

#### a) Principio de imparcialidad y neutralidad absoluta

Una postura en el Consejo General sostiene que el principio de imparcialidad está referido, exclusivamente, al uso de recursos públicos. Esto implicaría que los servidores públicos tendrían cierta libertad para intervenir en el proceso electoral siempre que no se hiciera uso de recursos públicos y no actualizasen algún supuesto típico expreso (propaganda gubernamental o promoción personalizada, por ejemplo).

Otra postura sostiene que los servidores públicos de alto nivel deben mantenerse al margen de los procesos electorales, sin que les esté permitido participar activamente en los mismos, con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas.

### Alternativas

La guía para afrontar el tema descrito con un criterio homólogo podría partir de las reflexiones que se exponen en las siguientes posturas adversas:

- *El principio de imparcialidad se relaciona exclusivamente con los recursos públicos.*

La razón principal para sostener que el principio de imparcialidad se refiere exclusivamente a cuestiones relacionadas con el uso de recursos públicos es la literalidad de la Constitución, pues ésta señala expresamente en su artículo 134, párrafo séptimo, que los servidores públicos tienen “la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad”.

Así, la imparcialidad no significa que los servidores públicos están imposibilitados para “tomar partido” por algún candidato o partido político, sino que tienen la prohibición de destinar los recursos públicos a su disposición para favorecer al candidato o partido por el que haya tomado una preferencia.

En otras palabras, los servidores públicos tendrían la completa libertad para realizar manifestaciones de apoyo a un candidato o partido, siempre que –se insiste– el apoyo no implicase el destino de recursos públicos. No pasa desapercibido que existen ciertos pronunciamientos del TEPJF que prohíben la asistencia de los servidores públicos a eventos de proselitismo, pero cuando se relacionan con una posible coacción al voto, lo cual ya no tendría relación con la imparcialidad. Al respecto, habría que precisar que los recursos públicos no implican necesariamente recursos económicos, sino que también podría tratarse de recursos humanos, materiales u otros. Por ello, el Acuerdo del Consejo General mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos establece como una prohibición a los servidores públicos acudir a eventos proselitistas en días y horas hábiles.

- *El principio de imparcialidad implica una neutralidad absoluta.*

Esta postura es más restrictiva para el servidor público, pues considera que el principio de imparcialidad, además de prohibir el uso parcial de recursos públicos, lo obliga a mantenerse fuera del proceso electoral, pues su calidad de servidor público así se lo exige.

Como se ve, esta postura supondría que la imparcialidad es igual a “neutralidad” absoluta, lo cual –vale decirlo– sólo podría sustentarse

en el resguardo al principio de equidad señalado en el artículo 41 constitucional, aunque no se cuenta con la correlativa norma legal.

En ese sentido, si lo que se quiere es evitar la incidencia absoluta de los servidores públicos dentro del proceso electoral, entonces se debería enunciar de manera explícita en una reforma que diese configuración legal al principio de equidad previsto en el artículo 41 constitucional.

Los que defienden esta postura buscan evitar que un servidor público de alto nivel utilice o emplee su posición para favorecer a un candidato o partido político en la contienda electoral, aun y cuando su intervención se limite a aparecer en la propaganda de un partido o a hablar a favor o en contra de candidatos o partidos en promocionales o entrevistas, ya que consideran que esto implicaría un beneficio inequitativo respecto a los demás contendientes y, consecuentemente, se violentara el principio de equidad en la contienda.

Es importante mencionar que la Sala Superior del TEPJF emitió un criterio que se encuentra en sintonía con esta postura en el SUP-RAP-329/2012.

Si lo que se quiere es evitar la incidencia absoluta de los servidores públicos dentro del proceso electoral, entonces se debería enunciar esa prohibición por medio de una reforma.

### b) Propaganda gubernamental y uso de recursos privados

En este rubro impera la necesidad de determinar si únicamente debe considerarse como “propaganda gubernamental” aquella emitida por parte de entes públicos, sufragada con recursos públicos, o si bajo dicha voz debe incluirse también cualquier clase de material con determinados elementos, aun cuando no se acredite que hubiera sido ordenado por servidores públicos y se haya sufragado con recursos privados. En particular, si es sancionable la conducta cuando los recursos utilizados para la promoción personalizada son de origen privado.

### Alternativas

Las posturas que en el tema se pueden advertir son las siguientes:

- *La propaganda gubernamental implica necesariamente el uso de recursos públicos.*

En un primer momento se consideró que la propaganda gubernamental debía entenderse como aquella emitida por cualquier ente de

los tres niveles de gobierno de la República, o del Distrito Federal, cuya divulgación hubiera sido ordenada y sufragada con cargo a recursos públicos.

En esa misma línea, la Sala Superior del TEPJF ha conceptualizado a esta clase de propaganda como el *“Conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas, cuya finalidad sea hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación”*.<sup>40</sup>

De hecho, la norma constitucional y legal en materia electoral federal establecen con claridad que por “propaganda gubernamental” debe entenderse aquel material emitido por entes de carácter público, lo cual, como ya fue referido, incluso ha sido confirmado por la Sala Superior del TEPJF.

- *La propaganda gubernamental puede emitirse con recursos privados.*

Existen opiniones en el sentido de hacer extensiva la propaganda gubernamental a todo aquello que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, con independencia a si fue ordenada, suscrita o difundida por algún funcionario público o a que haya sido financiada con recursos públicos.

Esta postura también deriva de una definición de la “propaganda gubernamental” establecida por la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2011 y su acumulado SUP-RAP-75/2011, en la cual se estableció lo siguiente: *“En este orden de ideas, es dable concluir que, en la interpretación del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, párrafo 2, y 347, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 79-A, fracción II, de la Ley Federal de Radio y Televisión se debe considerar como propaganda gubernamental toda aquella información publicada que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, independientemente de que sea ordenada, suscrita o difundida por algún funcionario público o que sea financiada con*

<sup>40</sup> Sentencia del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-360/2012, de fecha 11 de julio de 2012. En la ejecutoria del SUP-RAP-428/2012 se retomaron también estas consideraciones.

*recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlos como notas informativas, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

En términos de la conceptualización establecida por la Sala Superior, lo que determinaría si una propaganda es o no gubernamental no es el uso de recursos públicos para su difusión —o no lo es necesariamente—, sino el contenido de la propaganda de mérito, es decir, si hace del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, y que no pueda ser considerada como una nota informativa, difundida por algún medio de comunicación en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Al respecto, ha de señalarse que durante el presente proceso electoral federal se incrementaron las denuncias relacionadas con actividades propias del género periodístico, tales como reportajes, entrevistas, notas informativas, editoriales, entre otros.

El Consejo General resolvió diversos asuntos, en los cuales señaló que dichas actividades debían estimarse amparadas en la libertad de expresión y el derecho a la información, así como en el trabajo propio de los medios de comunicación, ya que no se demostró de manera contundente que su difusión hubiese sido ordenada por alguna autoridad, ni mucho menos se hubieran erogado recursos públicos para ello, de allí que no estableció juicio de reproche.<sup>41</sup>

No obstante, algunos integrantes del Consejo General consideraron inadecuada e insuficiente la investigación realizada respecto de denuncias relativas a una difusión sistemática de ejercicios periodísticos que pudiesen implicar actos de simulación respecto de la difusión de propaganda gubernamental, al haberse indagado únicamente el origen de la misma, sin establecer un análisis o investigación particular respecto de sus características internas y externas, desestimando todos los elementos indiciarios que evidenciaban un posible fraude a la ley, con independencia de la ausencia de algún vínculo contractual o económico.

Lo anterior, tomando en consideración lo señalado por la Sala Superior en el SUP-RAP-117/2010, en el que al analizar la naturaleza de la propaganda gubernamental, se retomó lo sostenido por el Tribunal

<sup>41</sup> A guisa, las resoluciones recaídas a los procedimientos especiales sancionadores identificados con los índices numéricos 147/PEF/224/2012; 149/PEF/226/2012 (ambas del 21 de julio de este año), y 198/PEF/275/2012 (del día 26 del mismo mes y anualidad).

Constitucional Federal alemán, en el sentido de que *“el trabajo público del gobierno encuentra sus límites donde comienza la propaganda política, y de que si el contenido informativo de un impreso o de una declaración esconde una intención propagandística (al grado de que el contenido informativo pase claramente a un segundo plano frente al bombo publicitario) ello constituirá un indicio de que se está traspasando los límites de lo inadmisibles.”*

De ahí que quienes sostuvieron esta postura consideraron que para establecer la existencia de propaganda gubernamental, lo primero que correspondería hacer sería establecer si efectivamente se trata de propaganda, y partiendo de esa premisa, determinar las responsabilidades de los distintos sujetos implicados, mediante una investigación que determinase si se ha celebrado algún contrato o se han usado recursos públicos para ese fin.

Cabe destacar que hasta el momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no ha considerado que alguna entrevista, nota informativa, reportaje, o editorial, comprendido dentro de los supuestos antes referidos, constituya propaganda gubernamental.

En ese sentido, se sugiere que, de persistir la inquietud por cuanto a ampliar el alcance de la hipótesis restrictiva, a fin de contar con un sustento legal expreso, se plantee ante el legislador la posibilidad de que retome este supuesto en una eventual reforma electoral federal.

- c) Expeditez del procedimiento especial sancionador en asuntos de propaganda gubernamental

Atento a las dificultades de tipo logístico y jurídico que enfrenta la institución, así como a la necesidad de garantizar una adecuada tutela de los bienes jurídicos involucrados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral, debe analizarse si el procedimiento especial sancionador es un mecanismo de impartición de justicia pronta y expedita, en lo que se refiere a la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión.

Si bien es cierto que el COFIPE establece que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, y que el mismo se realiza en plazos breves, algunas voces del Consejo General consideran que dicho mecanismo se encuentra rebasado.

Lo anterior, porque cuando el legislador creó dicho procedimiento, nunca vislumbró que en la difusión de propaganda en radio y televisión pudieran estar involucrados un sinnúmero de sujetos, y a su vez, que las denuncias planteadas abarcarían diversos materiales o pro-

mocionales denunciados. Esto redundaría en la complejidad de emplazar en tiempo y con las formalidades exigidas en la ley a un gran número de permisionarios y concesionarios en todo el territorio nacional.

Para otros, derivado de que uno de los elementos indispensables para el funcionamiento del modelo electoral previsto constitucional y legalmente bajo el principio de equidad, es la no intervención de los servidores públicos en la competencia político-electoral, resulta indispensable que las infracciones relativas a esta materia sean conocidas a través de un procedimiento especial sancionador, como mecanismo para garantizar una adecuada tutela de los bienes jurídicos involucrados, y el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral.

Finalmente, es menester señalar que atendiendo al número de sujetos involucrados regularmente en procedimientos de esta naturaleza, el plazo de veinticuatro horas para que la Secretaría elabore el proyecto de resolución correspondiente resulta insuficiente. En la práctica, se ha ampliado dicho lapso, aplicando de manera supletoria el artículo 97 del Código Federal de Procedimientos Penales,<sup>42</sup> con la finalidad de poder revisar y contestar los argumentos de defensa hechos valer por los denunciados.

#### Alternativas

Algunas voces sugieren plantear al legislador la posibilidad de que se reforme el COFIPE, a fin de que las infracciones en materia de propaganda gubernamental sean conocidas a través de un procedimiento ordinario y no especial.

Otras consideran que debe mantenerse la vía del procedimiento especial sancionador para cuyo caso se tendría que analizar la necesidad de contar con un plazo mayor entre la notificación del emplazamiento respectivo, y la celebración de la audiencia de ley, y adicionalmente, en su caso, ampliar el plazo para la elaboración del correspondiente proyecto de resolución, para garantizar la adecuada revisión de los proyectos por parte de los integrantes del Consejo General.

<sup>42</sup> El cual resulta aplicable en términos de la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave XLV/2002, y cuya voz es: *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”*.

### III.10. PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN PROMOCIONALES PAUTADOS EN TIEMPOS DEL ESTADO

#### Introducción

Durante el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2011-2012, el IFE se enfrentó al dilema de determinar si la participación de un servidor público en un promocional pautado por el propio Instituto actualizaba alguna infracción a la normatividad electoral.

El tema suscitó opiniones encontradas, tanto en el seno del Consejo General del IFE como en el del TEPJF.

#### Marco normativo

En virtud de que el tema que ahora se estudia tiene relación con la atipicidad de la conducta, debe comenzarse exponiendo el tratamiento constitucional del principio de tipicidad. Así, el artículo 14 de la CPEUM establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Luego, como el tema se relaciona también con el principio de imparcialidad, debe hacerse alusión a que el mismo se encuentra contenido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, en los siguientes términos:

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

Finalmente, por lo que hace a la prohibición constitucional de la promoción personalizada, el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM determina:

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

#### Problemática

Durante el proceso electoral 2011-2012 el IFE se enfrentó al problema de determinar si la aparición de un servidor público en un promocional pautado apoyando a un candidato violentaba la normatividad electoral, al implicar, por ejemplo, promoción personalizada o vulneración al principio de imparcialidad o al de equidad. Es decir, se propició la oportunidad para reflexionar sobre el alcance del principio de equidad y, específicamente, la relación que guarda con el principio de imparcialidad.

Las opiniones, tanto en el seno del Consejo General del IFE como del TEPJF fueron variadas y contradictorias.

#### Alternativas

Las posturas que al respecto existen son fundamentalmente dos:

- *Prohibición de la aparición de servidores públicos en promocionales pautados.*

Los que defienden la postura de que la aparición de un servidor público en un promocional pautado violenta el principio de equidad en la contienda, argumentan que la sola investidura del servidor público implicaría que se obtuviera un beneficio inequitativo respecto a los demás contendientes y, consecuentemente, se violentaría el principio de equidad en la contienda.

En este sentido, quienes apoyan esta postura estiman que un servidor público estaría impedido legalmente para aparecer apoyando a un candidato dentro de un promocional pautado, en virtud de que podría incurrir en algunas de las siguientes infracciones:

- Violación al principio de imparcialidad. Según estas opiniones, si en la elaboración del promocional se hizo uso de recursos públicos, entonces se estaría violentando el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM.

Lo cierto es que es poco probable que en la realización de un promocional pautado se eroguen recursos del presupuesto público (pues se trata de tiempos del Estado), pero si se llegase a presentar esta situación (por ejemplo, porque el servidor público acudió a las grabaciones en horas laborales), sería irrelevante que se trate de un promocional pautado, pues existe una infracción autónoma (al artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM) que no distingue el uso específico del recurso público.

- Promoción personalizada. Los defensores de esta postura argumentan que también podría cometerse la infracción de promoción personalizada, pues se trataría de un servidor público que podría aprovechar el espacio para hablar de sus posibles aspiraciones políticas.

Lo dicho con anterioridad se vuelve a aplicar, pues si el servidor público utiliza el espacio para promocionarse, ya existe una infracción específica que atiende ese supuesto y sería irrelevante que se tratase o no de un promocional pautado.

- *Licitud de la aparición de servidores públicos en promocionales pautados.*

El argumento de la postura contraria es que la aparición de un servidor público en un promocional pautado no violenta el principio de equidad en la contienda, por lo que su sola aparición (esto es, sin que se haga uso de recursos públicos o se haga una promoción personalizada) en promocionales pautados es perfectamente legal y no actualiza ningún supuesto típico.

Así, ante la ausencia de un tipo administrativo específico que comine la aparición de servidores públicos en promocionales pautados, se debe llegar a la conclusión de que el IFE no puede sancionarla.

Al respecto, a pesar de que la única referencia expresa al principio de equidad en la redacción del artículo 41 constitucional se refiere al tema del financiamiento de los partidos políticos, dentro de la contienda electoral, la equidad debe entenderse como la garantía de que las condiciones materiales y jurídicas de ésta no favorecerán a alguno de los participantes en detrimento del resto.

En el artículo 41 constitucional se contienen diversas reglas que buscan salvaguardar el principio de equidad, a través de las cuales se establecen los montos de financiamiento público y límites al financiamiento privado de los partidos políticos con el propósito de asegurar que cuenten con elementos para desarrollar sus actividades; se garantiza que los partidos políticos tengan acceso permanente a los medios de comunicación social a través de los tiempos del Estado y los criterios de distribución de los mismos; se prohíbe la contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales; se establecen límites a la duración y gastos de precampañas y campañas; se prevé que los entes gubernamentales suspendan la difusión de propaganda gubernamental en periodo de campaña, y se prevé que la autoridad que organiza las elecciones goce de autonomía y sea regida por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A juicio de algunos de los integrantes del Consejo General, de lo anterior se desprende que el análisis de una presunta vulneración al principio de equidad contenido en el artículo 41 constitucional, debe basarse necesariamente en la posible transgresión de alguno de los criterios de equidad previstos en el referido precepto.

Se consideró que esta autoridad comicial está imposibilitada para convertir un principio constitucional (equidad) en un supuesto típico autónomo o bien, para derivar directamente de la Constitución un supuesto de infracción que no esté directa o indirectamente contemplado en la misma; una conclusión contraria llevaría a esta autoridad a suplantarse al órgano de producción legislativa, puesto que en ese caso, un órgano administrativo, como lo es el Instituto Federal Electoral, estaría creando tipos de infracción, lo que se traduciría en actos materialmente legislativos que no encuentran sustento legal y que, antes bien, vulnerarían el principio de reserva de ley y el de tipicidad.

Ahora bien, partiendo de la ausencia de tipo administrativo, lo que cabría sería reflexionar si se quiere prohibir la aparición de servidores públicos en tiempos del Estado, en cuyo caso sería indispensable una reforma en tal sentido.

### Conclusiones

La conclusión es que no existe un tipo administrativo que prohíba a un servidor público aparecer en un promocional, si se limita a apoyar a una candidatura y a hablar de sus aspiraciones a un cargo público (no de elección popular).

En esa tesitura, algunas voces del Consejo General consideraron que debía juzgarse una conducta de esta naturaleza a partir de una interpretación amplia del principio de equidad previsto en los artículos 41 y 134 constitucionales. En sentido contrario, otros consejeros consideraron que el IFE estaría imposibilitado para hacer una interpretación de la legislación de esa índole, y crear un supuesto típico nuevo para sancionar esa conducta.

### III.11. DIFUSIÓN DE INFORMES DE LABORES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

#### Introducción

La difusión de informes de labores y de los mensajes para darlos a conocer se encuentra permitida siempre que se realice bajo las modalidades que establece la propia legislación, una de las cuales se refiere al aspecto temporal. Lo que en este apartado se analizará consistirá en

determinar si los criterios temporales resultan apropiados o es menester modificarlos.

Además, un tema importante a tratar también en este espacio es la posibilidad de que los informes de labores, así como los mensajes para darlos a conocer, puedan ser pagados con recursos públicos y la línea que separa a éstos de un posible ilícito administrativo como promoción personalizada o actos anticipados de precampaña o campaña.

Es importante señalar lo siguiente:

- 1) El COFIPE hace una salvedad no prevista en la Constitución y que en estricto sentido la contradice.
- 2) A partir de las interpretaciones del TEPJF, se ha permitido a servidores públicos (en particular a diputados y senadores) aparecer en radio y televisión para dar a conocer informes que son inexistentes (es decir, sin que se tenga evidencia de que se hayan rendido). Al respecto, cabe señalar que los mensajes para dar a conocer los informes no son, en sí mismos, un informe; sin embargo, las interpretaciones señaladas no ofrecen un análisis que permita advertir la finalidad de la difusión de los mensajes para, en su caso, descartar una promoción personal indebida.

### Marco normativo

El artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, segundo párrafo, de la CPEUM expresa lo siguiente:

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

Por su parte, el artículo 134, párrafo octavo, señala que:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación

social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Esta última disposición constitucional encuentra una excepción en el artículo 228, párrafo 5, del COFIPE, el cual señala expresamente lo siguiente:

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Además, existe el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos”*.

Adicionalmente, se emitió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en la aplicación de Recursos Públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso C) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con en el número de expediente SUP-RAP-147/2011”*.

### Problemáticas

#### a) Elemento temporal

La problemática consiste en determinar si los informes de labores de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer, que se difundan en medios de comunicación social deben prohibirse durante las intercampañas y las precampañas o sólo durante las campañas.

### Alternativas

De la literalidad del texto constitucional y legal se desprende que no existe prohibición para que se difundan los informes de labores durante las intercampañas y las precampañas.

El problema se presenta con el informe de labores de los legisladores, pues a diferencia de lo que ocurre con los servidores públicos que ocupan cargos ejecutivos, no están obligados por ley a presentar informes de labores o de gestión, y mucho menos tienen fechas específicas para que ello ocurra.

En ese sentido, la historia muestra cómo en cierta ocasión un grupo de legisladores decidió a unos meses de las campañas electorales “informar” a los ciudadanos de su actuación, a pesar de que resulta obvio que desde el arranque de las campañas el país vive en una efervescencia electoral y que el momento usado para presentar esos informes tenía como fin posicionar favorablemente a su partido en el contexto de las elecciones.<sup>43</sup>

Ante tal situación, podría valorarse sobre la pertinencia de que el legislador reformara el COFIPE a fin de prohibir expresamente que los informes de labores se difundan durante los periodos de precampañas e intercampañas.

En ese rubro, también debería valorarse la necesidad de que el IFE cuente con un registro de informes de labores para atender la temporalidad en que pueden realizarse. Si se acepta esta idea, entonces deberían llevarse a cabo las reformas legales pertinentes. Asimismo, debería considerarse si los informes de diputados y senadores pueden presentarse de forma individual, lo que conllevaría tener 628 informes de labores; o bien, que estos informes sólo se puedan presentar de forma conjunta como grupo parlamentario una vez al año.

#### b) Alusión a partidos políticos o inclusión de sus emblemas

La problemática consiste en determinar si los funcionarios públicos pueden hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas, al rendir sus informes de labores, sobre todo durante el periodo de intercampañas.

<sup>43</sup> Vid. Lorenzo Córdova Vianello, “La reforma trastocada: el caso de los ‘informes de labores’ del PVEM”, en *id.* y Pedro Salazar (coord.), *Democracia sin garantías. La autoridad contra la reforma electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 83.

### Alternativas

- *Criterio original del IFE.*

Al emitir disposiciones reglamentarias sobre el periodo de intercampañas, el Consejo General del IFE originariamente determinó que los funcionarios públicos no podían hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas, al rendir sus informes de labores; lo anterior, con el propósito de garantizar el cumplimiento de uno de los elementos previstos en el artículo 228, párrafo 5, del COFIPE, relativo a que: “*En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales*”.

- *Criterio original del TEPJF.*

No obstante, en el SUP-RAP-70/2012, la Sala Superior determinó que, si bien los servidores públicos, en términos del artículo 228, párrafo 5, del COFIPE, durante la etapa de “intercampaña” responsable pueden rendir sus informes de gestión o de labores y difundir los mensajes atinentes para darlos a conocer, en los términos que refiere el citado dispositivo legal, lo cierto es que resulta desproporcionado que se impida a los ciudadanos a quienes se dirigen los mensajes apuntados, conocer auditivamente o como texto dentro del cuerpo del mensaje, a qué fracción parlamentaria pertenece el o los servidores públicos que rinden su informe y al partido político que los postuló.

Lo anterior es así, porque –de acuerdo a la Sala Superior– se debe armonizar, por una parte, el derecho a la información que tienen los ciudadanos, con base en el artículo 6° constitucional, de conocer de los servidores públicos sus informes de actividades, como un medio que contribuye a la formación de una opinión pública mejor informada, para lo cual resulta necesario que identifiquen al partido político que postuló al citado servidor público; y, por otro lado, salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, contenido en el artículo 41 de la propia Ley Fundamental, lo que se traduce en que el Consejo General deberá tomar todas las medidas necesarias para que, como resultado de esos mensajes, no se ponga en riesgo el principio de equidad en la contienda electoral.

Prohibir a los servidores públicos de los grupos parlamentarios que difundan sus informes haciendo alusión al partido político que los postuló junto con el emblema correspondiente, implica una merma sustancial al mencionado derecho de información, ya que la ciudadanía no tendría parámetro de comparación respecto de la oferta política bajo la cual eligió a un determinado legislador en un pasado proceso electoral, en relación con las actividades que con el informe reporta que cumplió en el ejercicio de ese cargo.

### c) Contratación de tiempos para los informes de servidores públicos

El dilema a dilucidar consiste en determinar si resulta adecuado que exista la posibilidad de contratar tiempos en radio y televisión para los informes de servidores públicos durante los periodos de precampañas e intercampañas, por ejemplo, en el caso de legisladores.

El problema tiene su origen en la posibilidad –que abrió el propio TEPJF<sup>44</sup> de que con recursos privados los legisladores puedan comprar espacio en los medios de comunicación masiva para informar a la ciudadanía sobre sus acciones, con lo cual se podría volver nugatoria la intención del Constituyente de prohibir el mercado de compra de espacio en radio y televisión en materia electoral.

#### *Alternativas*

Al permitir, como lo hizo el TEPJF, que un servidor público le informe a la ciudadanía qué es lo que ha hecho en el desempeño de su encargo con recursos privados, se estaría desnaturalizando y corrompiendo el carácter público de ese acto.

Legitimar que ello ocurra, abriría la posibilidad de que intereses particulares (de quien proporciona los recursos) graviten sobre la política.<sup>45</sup>

En esa tesitura, es importante reflexionar sobre la necesidad de reformar la Constitución y las leyes a fin de explicitar lo que se entendía implícito, y regular de forma expresa el uso de recursos públicos para la difusión de informes de labores.

#### **Conclusiones**

La regulación legal actual de los informes de labores podría permitir que se abusase de ellos para producir efectos nocivos equiparables a la promoción personalizada o a los actos anticipados de precampaña o campaña. Además, permitir que se utilice dinero privado, trastoca la intención del Constituyente en la pasada reforma en materia electoral.

Por todas estas consideraciones, se estima que convendría pensar una modificación al diseño legal vigente, para evitar que la difusión de los informes de labores de los servidores públicos y los mensajes para darlos a conocer tengan “fines electorales”, y así garantizar la imparcialidad en el actuar de los servidores públicos. Asimismo, tal como algunos señalan al interior del Consejo General, sería adecuado anali-

zar que el artículo 228-5 del COFIPE y el artículo 134 constitucional estén en consonancia para lograr dicho objetivo. Al respecto, algunos partidos consideran que se necesita una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional.

### III.12. CRITERIOS SOBRE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑAS

#### **Introducción**

En el transcurso del proceso electoral pasado, el TEPJF modificó el entendimiento clásico de los actos anticipados de precampaña y campaña, sobre todo por lo que hace al rubro del elemento temporal, el personal y el subjetivo.

En las líneas posteriores se abordarán los dilemas a los que se enfrentó el IFE en esos temas, además de analizar también el tema relacionado con el tratamiento legal de los precandidatos únicos.

#### **Problemáticas**

##### a) Elemento temporal de los actos anticipados de precampaña y campaña

El criterio tradicional y –vale la pena decirlo– legal (el artículo 367, párrafo 1, inciso c), del COFIPE establece que, *dentro de los procesos electorales*, la Secretaría instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se denuncie la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña. Ahora bien, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 dicho criterio fue modificado por la interpretación del TEPJF, en el sentido de que el IFE sí era competente para conocer y sancionar hechos relacionados con la presunta comisión de esa clase de actos fuera de los procesos electorales.

El problema que se presenta es que, con los nuevos criterios del TEPJF, se abre la puerta para que, por ejemplo, desde ahora se puedan presentar quejas que versen sobre actos anticipados de campaña en relación a la elección presidencial de 2018.

#### *Alternativas*

Las alternativas de solución a la problemática planteada son las siguientes:

- *Acoger los nuevos criterios del TEPJF.*

Una posible solución sería apoyar los nuevos criterios del TEPJF y abrir la puerta para que puedan presentarse quejas fuera de los pro-

<sup>44</sup> SUP-RAP 75/2009 y SUP-RAP-82/2009.

<sup>45</sup> Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 75.

cesos electorales, pero poniendo un límite temporal expreso, a fin de evitar la presentación de quejas *ad infinitum*.

Si se adopta esta postura, sería indispensable reformar el COFIPE para que se señale expresamente el límite temporal.

Con este fin, algunas interpretaciones manifestadas en el Consejo General sostienen que este punto se tendría que analizar a la luz de los motivos que dieron origen a la reforma electoral 2007-2008, en la que se modificó no sólo el artículo 41 de la Constitución, sino también su artículo 134.

- *Insistir en la postura que ha adoptado el IFE.*

Para algunas voces del Consejo General, ésta sería una postura más apegada al espíritu de la reforma constitucional, pues queda claro que el procedimiento especial sancionador se ideó para que cobrara vigencia durante los procesos electorales, en virtud de la urgencia que reclaman los mismos.

Así, si se opta por esta vía, entonces no sería necesaria una reforma legal, ya que en la actualidad ya existe la previsión positiva expresa.

#### b) Elemento personal de los actos anticipados de precampaña y campaña

El dilema consiste en determinar si los ciudadanos también pueden cometer la infracción de actos anticipados de precampaña o si tal conducta sólo puede ser cometida por los sujetos que, taxativamente y en forma expresa, señala la legislación electoral.

El artículo 212, párrafo 1, del Código señala que los actos de precampaña son los que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos.

No obstante, la Sala Superior del TEPJF, en el SUP-RAP-15/2012, determinó que los sujetos a que alude el citado precepto legal (partidos políticos, militantes y precandidatos), tienen un carácter solamente enunciativo, dado que otras entidades también podrían intervenir en las precampañas electorales.

Así —advierte la Sala Superior—, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 212, párrafo 1, del COFIPE, se sigue que cualquier persona (física o moral, en sentido amplio) puede tener la calidad de sujeto activo dentro de los actos vinculados a las precampañas electorales.

#### *Alternativas*

- *Acoger el nuevo criterio del TEPJF.*

Una primera opción sería arropar el nuevo criterio del TEPJF, argumentando que estimar lo contrario, llevaría al absurdo de considerar que los actos de proselitismo llevados a cabo, por ejemplo, por los ciudadanos, los medios impresos, o cualquier persona física o moral, etc., tendentes a posicionar o promover a un precandidato, no pudieran reputarse dentro del espectro de los actos de precampaña.

Por lo tanto, cuando un ciudadano, dirigente, afiliado a un partido político o cualquier persona física o moral realizan conductas que se pueden clasificar como actos de precampaña, pero lo hacen antes del tiempo permitido por la ley, en la hipótesis planteada posiblemente cometen una infracción que debería ser sancionada en términos del artículo 354, párrafo 1, inciso d), del citado código electoral.

Ahora bien, si se adopta esta solución, entonces lo más correcto sería llevar a cabo una reforma para que en el COFIPE se incluya a los ciudadanos como sujetos activos de la hipótesis analizada. Y en ese caso, contemplar una posibilidad de deslinde ante actos de terceros que afecten directamente a aspirantes, precandidatos o candidatos.

- *Insistir en la postura asumida.*

Una segunda opción consistiría en reiterar insistiendo en la postura clásica consistente en que sólo los sujetos descritos por la ley pueden ser sujetos activos de la infracción, en el marco temporal definido.

Así, el TEPJF debería modificar los criterios recientes que ampliaron el espectro de sujetos activos.

#### c) Elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña

El criterio que se había sostenido en forma reiterada era que los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizaban solamente si tenían como propósito presentar a la ciudadanía una candidatura o precandidatura en particular y se daban a conocer sus propuestas, es decir, su plataforma electoral.

No obstante, durante el proceso electoral 2011-2012 el TEPJF se apartó de los criterios descritos, pues en los hechos sobre los que versó el asunto (SUP-RAP-15/2012), el denunciado se limitó a manifestar una breve expresión en la que apoyaba a un candidato presidencial, sin que se presentara plataforma electoral alguna, por lo que el Consejo

del IFE consideró que no se actualizaba ninguna violación a la normatividad electoral. Sin embargo, la Sala Superior estimó que sí se habían cometido actos anticipados de campaña.

#### *Alternativa*

Se estima que debería mantenerse la postura que se había seguido tradicionalmente, pues ello implica mayor seguridad jurídica para los sujetos y criterios más objetivos para la autoridad electoral.

- d) Restricción a los precandidatos únicos para el acceso a los tiempos de radio y televisión y en los actos y propaganda de precampaña

El dilema en este rubro podría resumirse en la formulación de las siguientes preguntas: ¿deben establecerse restricciones adicionales a la difusión de propaganda de precampaña o realización de actos de precampaña?, ¿los precandidatos únicos son una causa que justifica un trato diferenciado por parte de la autoridad?, ¿es necesario que un precandidato único realice actos de precampaña a pesar de que no contienda con otros aspirantes a la candidatura?

#### *Alternativas*

La figura del precandidato único no se encuentra contemplada en el COFIPE, a diferencia de la ley electoral de Baja California (cuya interpretación derivó en la acción de inconstitucionalidad 85/2009), en la que una disposición prevé que en el caso de precandidatos únicos, éstos no podrán desplegar ningún acto de precampaña.

En este sentido, se adoptó el criterio de que las prohibiciones de actos anticipados de campaña son válidas para todo tipo de precandidatos, independientemente del régimen partidista o calidad en la que se encuentren, derivado de su proceso interno, como la prohibición de adquirir o comprar espacios en radio y televisión, así como la prohibición de hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postularon ya que ésta es la función de la campaña y no de la precampaña electoral, además de que dicho llamamiento constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas.

En todo caso, se podría reflexionar sobre la eficacia o pertinencia de incorporar al Reglamento y al COFIPE la figura del precandidato único, en donde se desarrolle el régimen particular a que estaría sujeto.

Ello podría realizarse, como sostuvieron la mayoría de los consejeros electorales en términos de las argumentaciones vertidas dentro del CG474/2011 intitulado “*Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada*

*por el Ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011”.*

En un sentido contrario, como sostuvieron posturas divergentes en el Consejo General, el régimen de los precandidatos únicos podría establecerse bajo un análisis de la finalidad de las precampañas, que consiste en dar a conocer a los precandidatos con el objeto de elegir de entre varios. En consecuencia, si solamente se registró un precandidato o el partido político optó por la designación directa es innecesario que se lleven a cabo las actividades tendentes a la elección del candidato, lo cual no rompe con el principio de equidad en la contienda electoral, en tanto que la finalidad de la precampaña es distinta a la de la campaña electoral, por tanto, si no hay procedimiento interno de selección interna de candidatos o únicamente se registró un precandidato, se justifica racionalmente que se prohíba hacer propaganda de precampaña en estos supuestos. En este sentido, algunas voces del Consejo General consideran que sería indispensable analizar las razones que llevaron al Constituyente Permanente a regular la etapa de precampañas con motivo de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008.

Otra alternativa sería admitir que la ley electoral no puede aspirar a regular todas las circunstancias y contingencias que produce la competencia electoral misma y renunciar a agregar más tipos, definiciones, prohibiciones y/o excepciones a las que ya existen en el cuerpo de la ley, a sabiendas de que esta opción tiende a crear incertidumbre, en el sentido de que las reglas se darán a partir de casos específicos y en apego a los criterios de los aplicadores de la norma.



## IV. MONITOREO DE ESPACIOS QUE DIFUNDEN NOTICIAS

### Introducción

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, y en cumplimiento de su obligación establecida en el artículo 76, numeral 8, del COFIPE, el Instituto Federal Electoral (IFE) encargó a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la realización de un monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones de los programas de radio y televisión que difunden noticias durante los periodos de precampañas y campañas.

El monitoreo de programas que difunden noticias tuvo la finalidad de dar a conocer la cobertura que 493 noticieros de la radio y la televisión dieron a los actores de la contienda electoral, estableciendo así un marco de exigencia pública, y fue un ejercicio complementario a las sugerencias de lineamientos para los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos que por disposición legal (artículo 49, numeral 7, del COFIPE) emitió el IFE.

De este modo, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM se encargó de monitorear y analizar los 493 noticieros de radio y televisión más importantes del país durante las campañas, y 65 de ellos durante precampañas. Para este trabajo, el IFE proveyó diariamente las grabaciones de los noticieros a la UNAM, las cuales se generaron mediante el Sistema de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), y representaron un total de 1,828 testigos de grabación para precampañas y 28,181 testigos de grabación para campañas.

Los resultados del monitoreo de ambos periodos fueron difundidos por el IFE a través de tres distintos medios de comunicación:

- De manera permanente en internet en el portal <http://monitoreo2012.ife.org.mx> (aún disponible).
- En desplegados quincenales en prensa nacional.
- Con promocionales de radio y televisión transmitidos en estaciones de todos los estados de la República y el Distrito Federal.

### Marco normativo

La reforma electoral 2007-2008 no modificó, en el fondo, la obligación del IFE de realizar monitoreos de espacios noticiosos en los medios de comunicación, ni tampoco la de sugerir lineamientos para la cobertura de programas que difunden noticias de las actividades de los partidos durante procesos electorales. Por ello, el COFIPE establece, en su versión vigente:

#### Artículo 76, párrafo 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.

#### Artículo 49, párrafo 7

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

Para cumplir con las disposiciones legales antes citadas, el Consejo General aprobó varios acuerdos con motivo del PEF 2011-2012 que se enlistan a continuación:

- CG166/2011 (25 de mayo de 2011), por el que se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral a que inicie las gestiones necesarias para la elaboración de la metodología para el monitoreo de espacios noticiosos.
- CG291/2011 (14 de septiembre de 2011) por el que se aprueba el Proyecto de sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión respecto de la información

o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.

- CG337/2011 (11 de octubre de 2011), por el que se ordena la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011-2012 en los programas de radio y televisión que difundan noticias.
- CG412/2011 (14 de diciembre de 2011), por el que se aprueba el Catálogo de Programas de Radio y Televisión que difunden noticias, así como la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales.

### Implementación del marco normativo

En cumplimiento al Acuerdo CG166/2011, la Secretaría Ejecutiva del IFE realizó las gestiones necesarias para la elaboración de la metodología del monitoreo, que fue propuesta por el Comité de Radio y Televisión y construida con base en los lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión aprobados en el Acuerdo CG291/2011, así como en sugerencias de especialistas en la materia, recabadas en diversos foros organizados para este fin. En la metodología se establecieron cinco variables de análisis: 1. Tiempos de transmisión; 2. Género periodístico; 3. Valoración de la información; 4. Recursos técnicos utilizados para presentar la información, y 5. Ubicación o jerarquización de la información.

Asimismo, el 20 de septiembre de 2011, en cumplimiento al Acuerdo CG291/2011, el IFE puso a consideración de la industria de la radio y la televisión las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.

El 10 de noviembre de 2011, atendiendo a lo instruido por el Consejo General en su Acuerdo CG337/2011, el IFE firmó un convenio de colaboración con la UNAM para encomendarle la realización del monitoreo de noticieros.

Finalmente, el IFE elaboró y aprobó (Acuerdo CG412/2011) el catálogo de programas que difunden noticias, en el cual se incluyeron los noticieros de mayor impacto a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas, que fueron seleccionados con base en los criterios de audiencia, territorialidad, representatividad demográfica y relevancia política. La información para determinar el cumplimiento de dichos criterios se obtuvo de dos fuentes principales: de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) del IFE, y de las bases de datos que integran el *rating* y niveles de audiencia de los programas noticiosos realizados por las empresas Investigadores Internacionales Asociados (INRA) S.C. e IBOPE AGB MÉXICO, S.A. de C.V.

### Resultados

El monitoreo de noticieros abarcó los siguientes periodos durante 2011 y 2012:

Periodo	Fechas
Precampañas	Del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012
Campañas	Del 30 de marzo al 30 de junio de 2012

- Precampañas

A lo largo de toda la precampaña se analizaron siete mil 700 piezas informativas, equivalentes a 295 horas, 03 minutos y 20 segundos de cobertura. De ellas, el 2.5% tuvieron una valoración expresa<sup>46</sup> por parte del medio de comunicación.

Tiempo total de noticieros dedicado a precampañas	
295 horas, 03 minutos, 20 segundos	
Radio	Televisión
260 horas, 34 minutos, 43 segundos	34 horas, 28 minutos, 37 segundos

<sup>46</sup> Se consideró como valoraciones expresas cuando se registraba la mención de adjetivos con relación a algún precandidato.

La UNAM presentó nueve informes semanales sobre las precampañas electorales federales con los siguientes resultados:

Tiempo en noticieros en radio y televisión dedicado a precandidatos (%)		
	Josefina Eugenia Vázquez Mota	25.34
	Enrique Peña Nieto	19.14
	Andrés Manuel López Obrador	18.87
	Ernesto Javier Cordero Arroyo	18.72
	Santiago Creel Miranda	17.66
	Gabriel Quadri de la Torre*	0.28
Tiempo en noticieros en radio y televisión dedicado a partidos y coaliciones (%)		
	Partido Acción Nacional	41.86
	Movimiento Progresista	18.37
	Partido Revolucionario Institucional	17.92
	Compromiso por México	7.10
	Partido Nueva Alianza	5.93
	Partido de la Revolución Democrática	5.01
	Partido Verde Ecologista de México	2.04
	Partido del Trabajo	0.94
	Movimiento Ciudadano	0.83

\* El Dr. Quadri contó solamente con dos días de precampaña, por el momento en que fue designado como precandidato.

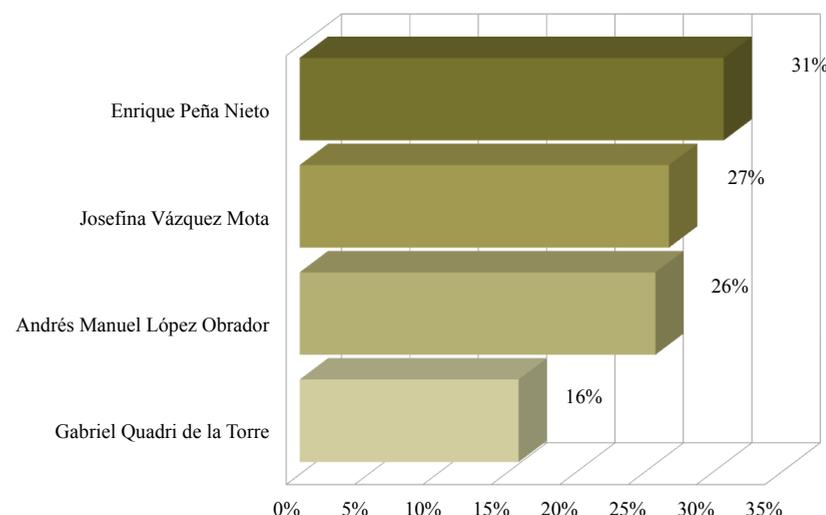
• Campañas

A lo largo de toda la campaña se analizaron 156 mil 984 piezas informativas, equivalentes a 5,854 horas, 01 minuto y 03 segundos de cobertura. De ellas, el 2.5% tuvieron una valoración expresa por parte del medio de comunicación.

Tiempo total de noticieros dedicado a campañas	
5,854 horas, 01 minuto, 03 segundos	
Radio	Televisión
5,141 horas, 35 minutos, 32 segundos	712 horas, 25 minutos, 31 segundos

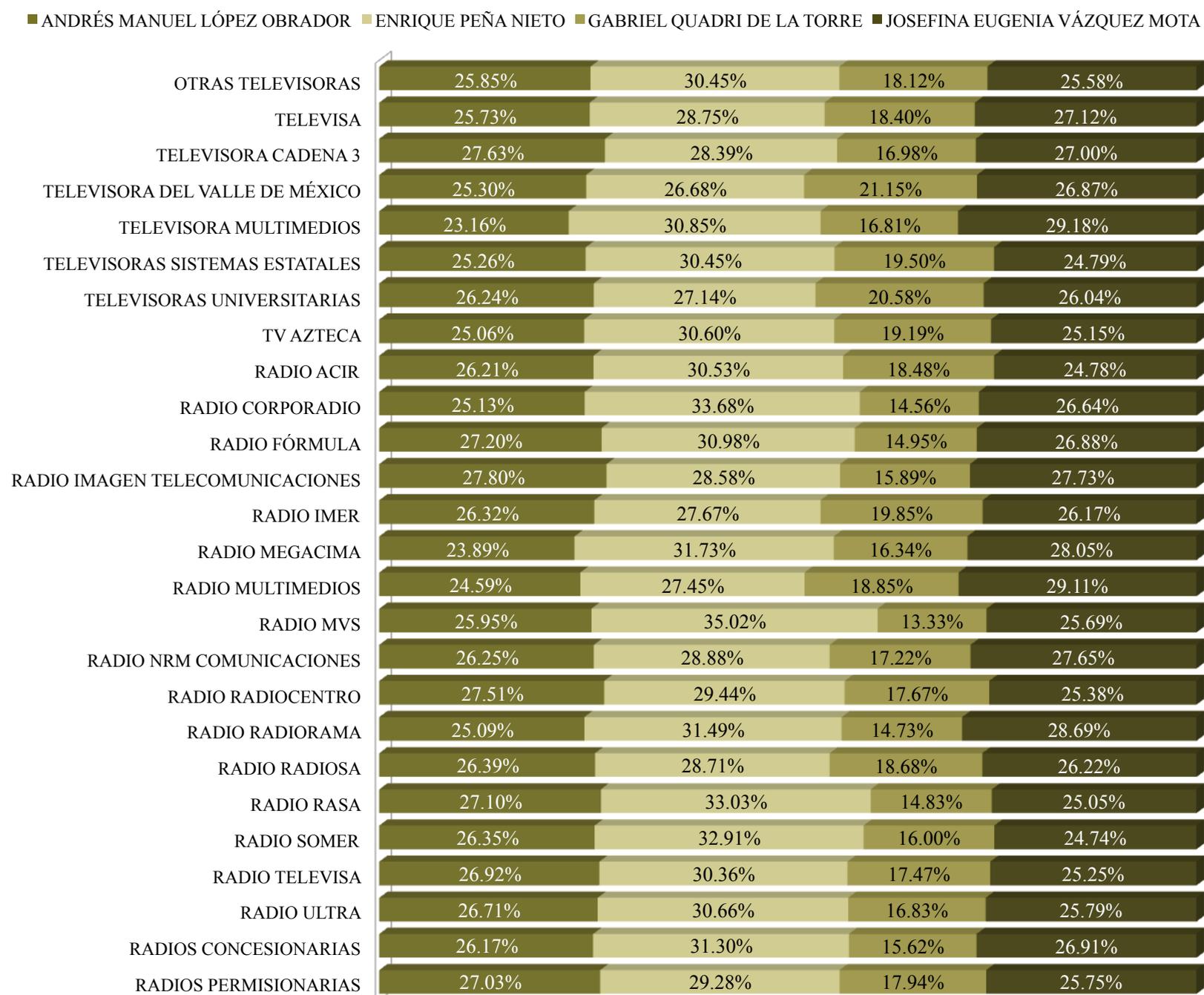
Durante toda la campaña, la UNAM presentó 12 informes semanales sobre las campañas electorales federales 2011-2012, con los siguientes resultados:

**Porcentaje total de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República**



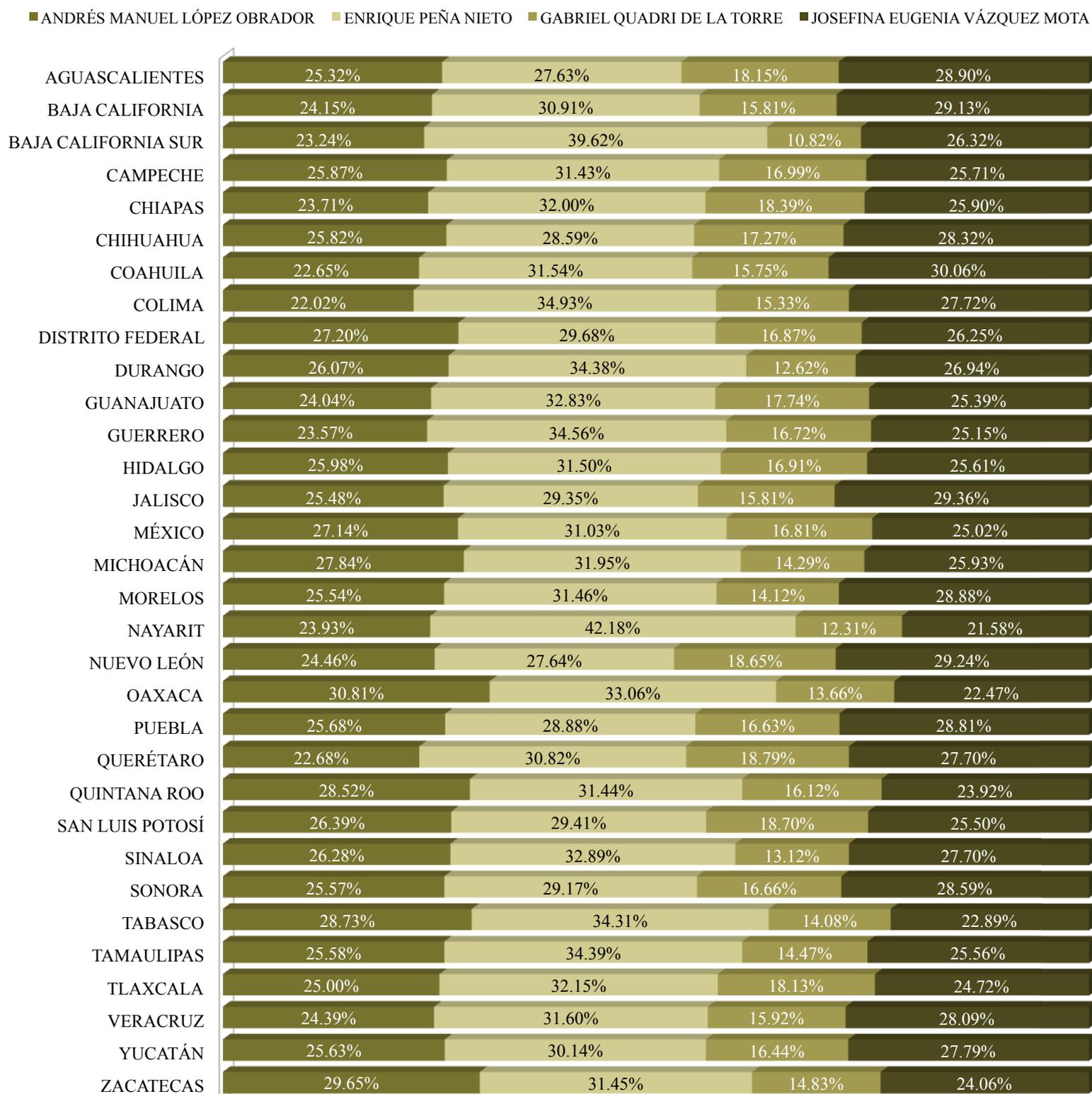
**Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República, por grupo de emisoras**

**Reporte acumulado del 30 de marzo al 27 de junio del 2012**



**Porcentaje de tiempo en noticieros de radio y televisión dedicado a candidatos a Presidente de la República, por entidad federativa**

**Reporte acumulado del 30 de marzo al 27 de junio del 2012**



Tiempo en noticieros en radio y televisión dedicado a partidos y coaliciones			
Partido	Tiempo	%	Piezas informativas
 Partido Acción Nacional	1,573 horas	27	41,567
   Movimiento Progresista	1,390 horas	24	37,413
  Compromiso por México	1,303 horas	22	34,099
 Nueva Alianza	937 horas	16	26,168
 Partido Revolucionario Institucional	493 horas	8	14,021
 Partido de la Revolución Democrática	116 horas	2	2,613
 Partido Verde Ecologista de México	17 horas	0.3	434
 Movimiento Ciudadano	13 horas	0.2	333
 Partido del Trabajo	11 horas	0.21	336
<b>Total</b>	<b>5,854 horas</b>	<b>100%</b>	<b>156,984</b>

Tiempo destinado a Senadores y Diputados federales por partido político o coalición en noticieros de radio y televisión										
		  	 							Total
Senadores	314 hrs. (26%)	211 hrs. (18%)	119 hrs. (10%)	138 hrs. (11%)	309 hrs. (26%)	56 hrs. (5%)	37 hrs. (3%)	9 hrs. (0.8%)	9 hrs. (0.9%)	1,202 hrs. (100%)
Diputados	327 hrs. (25%)	196 hrs. (15%)	162 hrs. (13%)	147 hrs. (11%)	313 hrs. (24%)	66 hrs. (5%)	55 hrs. (4%)	10 hrs. (1%)	11 hrs. (1%)	1,287 hrs. (100%)

- Difusión de resultados

El código electoral señala que los resultados del monitoreo deben hacerse públicos por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE.

En cumplimiento a esa obligación legal, el IFE hizo públicos los resultados a través de promocionales en radio y televisión, y desplegados en prensa nacional, tal como se muestra a continuación:

Difusión de resultados		
	Desplegados en prensa	Promocionales de radio y televisión*
<b>Precampaña</b>	13	13,880
<b>Campaña</b>	17	131,908
<b>Total</b>	30	145,788

\*Transmisiones en estaciones de radio y televisión de todos los estados de la República y el D.F.

Además, a lo largo de las precampañas y las campañas electorales se publicaron los informes presentados semanalmente por la UNAM en el portal del IFE: <http://monitoreo2012.ife.org.mx> (el portal permanece en línea en la actualidad).

### Problemáticas

- Cobertura noticiosa en radio y televisión, programas de opinión y otros; divergencias sobre el catálogo

El 12 de diciembre de 2011, el Comité de Radio y Televisión del IFE aprobó la propuesta del catálogo para el monitoreo (ACRT/037/2011), el cual incluyó exclusivamente a noticieros, los más importantes del país. La propuesta de Acuerdo resultó de un intenso debate entre los integrantes del Comité y el Consejo General, sobre la pertinencia de incluir en el catálogo para el monitoreo no sólo noticieros, sino también programas de opinión, análisis y debate. Dos consejeros emitieron un voto particular en contra del Acuerdo, argumentando que al excluir este tipo de programas (de opinión, análisis y debate) *“este Organismo no cumple a cabalidad con su obligación legal, restringiendo con ello el ejercicio pleno del derecho a la información de las y los ciudadanos, al proporcionarles información incompleta respecto de la cobertura que los medios de comunicación dan al proceso electoral”*.

En el mismo sentido, para los integrantes del Consejo General que votaron porque el monitoreo incluyera programas de opinión, análisis y debate *“el derecho a la información de las y los ciudadanos y la li-*

*bertad de expresión de los medios de comunicación y sus opinadores son derechos interdependientes, que la autoridad no debe sustituir o sobreponer, sino que debió edificar una metodología integral que garantizara y protegiera ambos derechos armónicamente”*.

En última instancia, el Consejo General del IFE optó por la alternativa más ortodoxa para atender la siempre complicada conciliación de los derechos de acceso a la información y el de la libertad de expresión. En este sentido, el Consejo decidió apearse de manera literal a lo que establece el artículo 76, numeral 8, del COFIPE, que indica que el monitoreo se realizará sobre *“los programas en radio y televisión que difundan noticias”*. La mayoría del Consejo General tomó esta decisión argumentando que la finalidad de los programas de opinión es ofrecer un punto de vista, cuyo responsable es el periodista o el analista que lo emite. Los programas de debate obedecen a una lógica totalmente distinta, de crítica y opinión, protegida por el derecho a la libertad de expresión. Para un comentario y una opinión debidamente firmado, no es exigible la *“equidad”* ni el *“equilibrio”*, como sí lo es en espacios que informan de hechos y cuyo primer deber es justamente la objetividad acorde a la postura mayoritaria.

Sin embargo, la visión minoritaria del Consejo consideró que todos los géneros periodísticos están protegidos por el principio de libertad de expresión y no sólo los de crítica y opinión, y en ese sentido no se habría lastimado la libertad de ningún medio, programa o periodista, monitoreando su comportamiento libre e informando a los ciudadanos el tiempo que destinaban a cada candidato, coalición o partido, y al mismo tiempo informando cómo se valoró ese tiempo, es decir, qué tendencia negativa o positiva representó en favor o en contra de los actores políticos en competencia tanto en género de nota informativa como en los demás géneros periodísticos, incluido el de opinión, ya que dicho género sí contabilizó para la variable tiempo, pero no para la medición de valoración. Dicho de otra forma, el monitoreo permitió saber con precisión cuánto tiempo se dedica a cada partido, candidato o coalición, pero cerca del 40% de ese tiempo no registró los adjetivos que se expresaban en contra o en favor de algún candidato o partido por ser parte del género opinión, lo que impide, a juicio de algunos, contar con mayores datos respecto a la tendencia que en libertad ejercen los espacios que difunden noticias.

- Registro de la valoración en los segmentos de opinión; divergencias sobre la metodología

Tal como lo establece el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el Comité de Radio y Televisión fue el encargado de proponer al Consejo General la metodología y catálogo de noticieros para el monitoreo. Para ello, el IFE realizó diversos foros con especialistas

en la materia, en los cuales –al igual que en el caso del catálogo– fue ampliamente discutida la pertinencia de incluir en la metodología la medición de valoraciones no sólo de los noticieros, sino también de otro tipo de programas que, según quienes defendían esa idea, tienen gran influencia en la formación de opinión pública. Si bien es innegable el hecho de que todo programa tiene alguna influencia en quien lo consume, el Consejo General optó por la alternativa que ofrecía mayores garantías al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sin dejar de garantizar el derecho de acceso a la información.

Tanto el catálogo como la metodología para el monitoreo formaron parte del mismo Acuerdo en que dos consejeros presentaron un voto particular en contra. A su parecer, “el derecho a la información y la libertad de expresión son dos derechos que no se oponen ni se excluyen, sino que se integran y se complementan, por lo que debieron ser garantizados conjuntamente en la metodología, incorporando los programas que difunden noticias, del género opinión, análisis y debate, para ser monitoreados, analizados y valorados”.

Finalmente, en la metodología aprobada quedó establecido, en el apartado relativo a la valoración de la información y opinión, incisos e) y f), lo siguiente:

e) En consideración y respeto a los principios de la libertad de expresión, la información clasificada como propia del género “opinión y análisis, así como debate” no se analizará como información valorada ni positiva ni negativamente.

f) Las valoraciones se medirán en relación con los géneros periodísticos, excepto el de opinión y análisis, así como debate. Así el tiempo total de valoraciones será equivalente al tiempo total de géneros periodísticos, menos las piezas informativas de opinión y análisis, y debate.

- Difusión de resultados

El código electoral señala, en su artículo 76.8, que los resultados del monitoreo “se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral”.

El IFE inició con la difusión de resultados a través de desplegados en prensa nacional, pero pronto después de haber iniciado el proceso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió un juicio para la protección de los derechos político-electorales de un ciudadano (SUP-JDC-136/2012), en cuya sentencia ordenó al Consejo General y a la Secretaría Ejecutiva publicar a través de radio y televisión los resultados del monitoreo.

El viernes 27 de abril inició la transmisión de promocionales de radio y televisión con los resultados acumulados del monitoreo de la cobertura noticiosa de las campañas electorales, empezando por los correspondientes al periodo del 30 de marzo al 15 de abril.

La sentencia emitida por el TEPJF, que fue cabalmente cumplida por el IFE, planteó la problemática del desfase entre la generación de la información (resultados del monitoreo) y su publicación, así como una diferencia de los periodos reportados en los distintos medios en que se difundieron resultados (internet, prensa y radio y televisión). Lo anterior debido a que por los tiempos contemplados para el análisis de la información del monitoreo, la UNAM entregaba sus resultados al IFE aproximadamente una semana después de haber sido transmitidos los programas monitoreados. Adicionalmente, la producción y posproducción técnica del promocional, su inclusión en la pauta del IFE y la entrega del material a concesionarios, no podía realizarse en menos de siete días naturales.

Esta situación condujo a que el Instituto publicara en internet, prensa y a través de promocionales información relativa a periodos distintos: en el primero la información más reciente, en el segundo con una semana de diferencia, y en el tercero 15 días después de haberse realizado el monitoreo del periodo respectivo.

Más tarde, el TEPJF emitió otra sentencia de un incidente de inejecución derivado del SUP-JDC-136/2012, en que ordenó la publicación de los resultados del monitoreo relativos no sólo a los candidatos a la Presidencia de la República, sino también los relativos a la contienda para senadores y diputados federales. Esta sentencia, que también fue cabalmente cumplida por el IFE, planteó otra problemática y un verdadero reto en materia de difusión de resultados, por la gran cantidad de información que debía comunicarse en tan sólo 30 segundos de transmisión. Es preciso recordar que en el proceso electoral 2011-2012 cada fuerza política presentó 596 candidatos a diputados y senadores (sin contar suplentes) y un candidato a la Presidencia.

## Conclusiones

El monitoreo desarrollado por la UNAM fue una labor abarcadora y muy representativa, que ofreció un elemento adicional para establecer condiciones de equidad en la contienda electoral. Se trató de un riguroso trabajo de registro y documentación, basado en elementos que pueden ser auditados y llegar a la misma conclusión: cada una de las afirmaciones del monitoreo pueden ser demostradas, no sólo en el estándar agregado, sino también nota por nota, pues se cuenta con

todos los testigos de grabación que fueron analizados, así como con las diferentes piezas de monitoreo que la UNAM identificó en cada uno de los testigos de grabación y que corresponden al análisis particular de cada nota informativa. Se trató del ejercicio de monitoreo más amplio y riguroso en la historia de los monitoreos que ha realizado el IFE, y probablemente en la historia de la telecomunicación en México.

Los resultados generales del monitoreo mostraron un esfuerzo del gremio periodístico y la industria de la radio y la televisión, por otorgar a los actores de la contienda una cobertura razonablemente equitativa, en términos del tiempo destinado a candidatos y partidos. No obstante, el análisis más específico, por noticiero, por grupo de emisoras, por entidad federativa, exhibió una diversidad de comportamientos en la cobertura noticiosa que merecía evaluaciones específicas, consideraciones más allá de los datos duros que ofreció la autoridad electoral.

Los datos ponen de manifiesto que no siempre el número de menciones en un noticiero de un candidato favorecieron o incrementaron su popularidad, sino que al ser personajes expuestos al escrutinio público, las acciones que realizaron en su campaña necesariamente impactaron en la cobertura que se les otorgó. Es decir, con los resultados del ejercicio, no fue posible identificar una relación directa entre el incremento en el número de apariciones o menciones en noticieros y el incremento de su popularidad o de los votos obtenidos en la elección.

En este sentido, se puede ver que hay una relación lógica entre los eventos o sucesos más importantes de las campañas con la cobertura que los medios hicieron de candidatos y partidos, aunque ello no haya implicado necesariamente un beneficio al candidato con mayor cobertura. El ejemplo más elocuente de este fenómeno resulta del análisis del crecimiento en la cobertura a Enrique Peña Nieto después de su visita a la Universidad Iberoamericana, y también el crecimiento exponencial de Gabriel Quadri, luego del primer debate.

De los testigos y ejercicio realizado por la UNAM, fue posible demostrar tanto el tiempo dedicado a las campañas, como la adjetivación que los medios hicieron a la cobertura noticiosa de cada uno de los partidos y de los candidatos.

Para determinar si la información tuvo alguna valoración por parte del medio de comunicación (reportero, noticiero, etc.), la UNAM identificó, del total de piezas informativas analizadas, aquéllas que contuvieran alguna adjetivación explícita, y las registró como valoraciones: positivas y negativas. El monitoreo demostró que la enorme mayoría de las notas periodísticas, explícitamente dedicadas y diseñadas para

la cobertura de las campañas, no fueron adjetivadas. Sin embargo, esto no significó que las noticias analizadas no se inscribiesen dentro de un contexto de opiniones favorables o desfavorables para determinado candidato. Lo que resultó fundamental para poner en perspectiva los resultados del monitoreo, fue diferenciar entre los espacios (libres y legítimos) de opinión periodística y la información objetiva de las noticias.

Los resultados del monitoreo fueron dados a conocer por el IFE de manera puntual y sistemática a través de diversos medios de difusión, con el fin de ofrecer a la ciudadanía información cierta, confiable y oportuna sobre el tratamiento que los medios de comunicación electrónica procuraron a los actores de la contienda electoral, y así establecer un contexto de exigencia pública sobre el papel de los medios de comunicación en las campañas electorales. Queda estudiar si la opinión pública, a través de sus diversos canales de comunicación, hizo el análisis de fondo que los datos ofrecidos por el IFE merecían.

Ante esto, es posible identificar los retos y consideraciones a futuro que podría enfrentar el monitoreo, tal como lo señalan distintas voces al interior del Consejo General:

- Ampliación del alcance del monitoreo de noticiarios en relación al tipo de programas a incluirse en el catálogo.
- La posibilidad de incorporar otros ámbitos de difusión diferentes a la radio y a la televisión, como pueden ser sistemas de cable o de paga, o bien internet.
- Posibles modificaciones a la metodología en cuanto al registro y valoración de cada nota informativa, su clasificación y demás datos asociados a cada noticiero.
- La implementación de mecanismos para hacer públicos los resultados del monitoreo y sus alcances (periodicidad, campañas involucradas, mecanismos de difusión, etcétera).
- Cómo mantener el ejercicio de monitoreo en espacios que difunden noticias como un ejercicio no intrusivo, respetuoso de la libertad de expresión y del periodismo.
- Establecer mecanismos tendientes a solucionar las complicaciones para la difusión del monitoreo.
- Que el monitoreo tenga una difusión también por entidad federativa para permitir un conocimiento oportuno del comportamiento local específico.
- Que la tendencia o adjetivación se reconozca como un ejercicio de libertad, pero se valore la pertinencia de medir su comportamiento e informarlo en cualquier género periodístico.

- Presentar en los resultados generales del monitoreo, además del tiempo otorgado a cada candidato en radio y televisión, el tipo de valoración, ya sea positiva o negativa.
- Fortalecer la difusión de los resultados del monitoreo relativos a la contienda de diputados y senadores, tanto a nivel federal como local.
- Valorar la posibilidad de realizar el monitoreo de manera permanente, no sólo en periodos de precampaña y campaña, para detectar posibles sesgos.

## V. EL PAPEL DE LAS ENCUESTAS Y SU REGULACIÓN

### Introducción

Por mandato constitucional y de ley, el Instituto Federal Electoral es la autoridad encargada de regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala que el Consejo General del IFE determinará los criterios generales de carácter científico que adoptarán quienes pretendan llevar a cabo y publiquen encuestas electorales, “previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen”.

Para cumplir con esta atribución, el IFE llevó a cabo una serie de reuniones con la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados (AMAI) y otros profesionales de la demoscopia, recogiendo sus puntos de vista y cada uno de sus señalamientos y observaciones sobre la regulación de las encuestas electorales.

Los profesionales del ramo señalaron y coincidieron en que los criterios que emitiera el IFE deberían ser consistentes con las normas y prácticas internacionales comúnmente aceptadas en la realización de encuestas, y respetando el pluralismo metodológico que es propio de toda práctica científica y profesional.

En este sentido, se revisaron diversos códigos internacionales en la investigación y en estudios de opinión pública, y respetando lo señalado por el gremio, el Consejo General del IFE aprobó, el 14 de diciembre de 2011, el Acuerdo CG411/2011 por el que se establecieron los lineamientos, así como los criterios generales de carácter científico que debían observar quienes ordenaran, realizaran y/o publicaran encuestas electorales para el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Además, el 21 de junio de 2012 se aprobó el Acuerdo CG419/2012 por el que se establecieron los criterios de carácter científico que debieron entregar a más tardar el 25 de junio de 2012, quienes realizarían encuestas de salida y/o conteos rápidos en la jornada electoral del 1 de julio pasado.

A continuación se presenta un breve recuento de las acciones llevadas a cabo por el IFE para dar cumplimiento a la legislación actual, los principales resultados, las problemáticas y las propuestas de posibles ajustes de ley, en relación a las encuestas electorales en México.

### Marco normativo

De conformidad con el artículo 41, segundo párrafo, base V, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa la facultad de regular las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 237, párrafo 5, dice:

5. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio...

El artículo 237, párrafo 6, del COFIPE impone una restricción a la difusión de los resultados de las encuestas:

6. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.

Finalmente, el Consejo General del IFE tiene la obligación de emitir criterios generales de carácter científico a los que se deben sujetar las personas y las empresas que realicen encuestas o sondeos, durante los procesos electorales federales. Así lo establece el párrafo 7 del artículo 237 del código electoral:

7. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el

Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupan.

A fin de dar cumplimiento a las disposiciones, el Consejo General del IFE aprobó los siguientes acuerdos:

- CG411/2011 (14 de diciembre de 2011), *por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretenden ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012.*
- CG419/2012 (21 de junio de 2012), *por el que se establecen los criterios de carácter científico que deberán entregar a más tardar el 25 de junio de 2012, las personas físicas o morales que pretenden realizar encuestas de salida y/o conteos rápidos para la jornada electoral del día 1 de julio del 2012.*

### Implementación del marco normativo

El IFE se enfrentó a una serie de problemáticas en cuanto a la regulación de los ejercicios demoscópicos. El Instituto debía salvaguardar la libertad científica y de investigación y no podía restringir, metodológicamente, a quienes deseaban realizar, ordenar o publicar encuestas. Crear un catálogo de métodos “aceptables” o “permitidos”, sería impráctico y se enfrentaría a varias dificultades. Sin embargo, la ley exige al IFE que emita criterios que deben observar quienes ordenan, realizan y/o publican estos ejercicios.

El Instituto optó por criterios científicos que obligasen a los sujetos regulados a transparentar, y poner a disposición del público en general, los métodos utilizados para encuestar y proyectar tendencias. Reconociendo que las encuestas y sondeos de opinión y preferencia política no son ejercicios exactos que se ciñen a una metodología única, el IFE decidió no ser juez de los métodos utilizados en las encuestas, ni obligar a quienes lo realizaban a apegarse a un cierto protocolo de investigación, pero sí a hacer pública información de enorme relevancia para evaluar estos ejercicios. Al respecto hay partidos que consideran que el Instituto, atendiendo al artículo 237-7 del COFIPE, sí debería establecer el protocolo para la elaboración de los estudios e incluso señalar en él que no deben admitir los seguimientos diarios.

El IFE cumplió –en tiempo y forma– todas las obligaciones en materia de sondeos de opinión y encuestas electorales, las cuales pueden resumirse así:

1. Se sostuvieron varias reuniones con el gremio de los encuestadores para determinar los criterios de carácter científico, recogiendo sus puntos de vista y cada uno de sus señalamientos y observaciones. (24 de octubre de 2011).
2. Se comunicó a través de todos los medios a su alcance los acuerdos aprobados por el Consejo General (CG411/2011 y CG419/2012), para su conocimiento en toda la República. Los acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación. (11 de enero de 2012 y 22 de junio de 2012, respectivamente).
3. Se recibió de manera permanente la documentación de los estudios que fueron publicados, se ordenaron, y se cotejó que reflejaran cada uno de los criterios de carácter científico aprobados por el Consejo General. Cuando no le fue entregado un estudio publicado, se requirió formalmente en todos los casos.
4. Se presentaron al Consejo General seis informes mensuales y uno general sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos. En ellos se pormenorizó, punto por punto, el cumplimiento o no de la entrega de la información.
5. Se realizó un monitoreo nacional sobre la publicación de encuestas electorales durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
6. Si bien el IFE pudo contar con casi la totalidad de la información publicada, se presentó la problemática de que una vez publicada la encuesta –en especial en el ámbito local–, el responsable de su publicación no entregaba la información al IFE, sino hasta que la propia autoridad lo requería de manera formal. Esto significó más de 100 requerimientos oficiales de la autoridad electoral sobre las encuestas publicadas durante el proceso 2012, de los cuales el 88% corresponden a medios locales.
7. Se solicitó a las personas físicas o morales que realizarían encuestas de salida el día de la elección, la entrega de su marco metodológico antes de la jornada electoral, para informar al público de la entrega o no del mismo y del cumplimiento o incumplimiento de los criterios de carácter científico.
8. Se iniciaron procedimientos de sanción por omisión en los requerimientos formulados por el IFE o se dio vista a las autoridades penales, cuando se demostró la violación al artículo 237 del código electoral. Al detectarse encuestas o sondeos electorales dentro del periodo de veda electoral, también se dio vista a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), pues dicha conducta es un delito electoral. Esto sucedió en los medios: *Milenio* Guanajuato, *Zócalo* Saltillo, *El Heraldo* de Xalapa, *El Heraldo* de Coahuila de Zaragoza, *El Heraldo* de Coahuila de Zaragoza. También se dio vista a la FEPADE para el caso de las retransmisoras del noticiero de televisión restringida (*Milenio* TV, Canal 120) en Nuevo León (XEAUAM, en el 1090 AM), en Durango (XEGZAM, 790 AM) y en Jalisco (XHGD, 89.1 de FM).

Tres señales de radio de las que se cuenta con testigo grabado y en las cuales se difundió el resultado de su conteo rápido entre las 19:55 y las 19:57 horas del 1 de julio de 2012. Asimismo, por contravenir la normatividad electoral y omitir atender las solicitudes de esta autoridad se dio inicio a los procedimientos ordinarios sancionadores en torno al diario *Criterio Hidalgo*, el periódico *El Heraldo* y el periódico *Excélsior*.

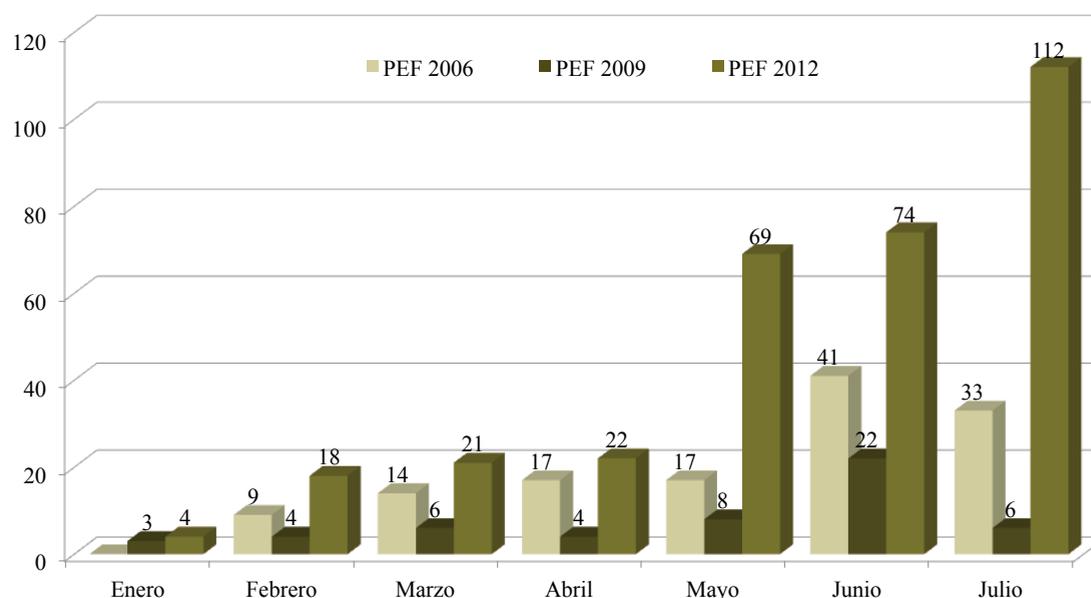
9. Se realizaron y propiciaron varios encuentros públicos para dar a conocer los estudios y sus resultados, así como para discutir el desarrollo y la calidad del trabajo demoscópico durante el Proceso Electoral Federal 2012. (28 de febrero de 2012 y 13 de junio de 2012).
10. Finalmente, el IFE publicó en internet, para consulta del público, los informes conocidos por el Consejo General y todos los estudios que recibió, para que pudieran ser evaluados, analizados y discutidos por los partidos, la opinión pública y la sociedad mexicana. (22 de junio de 2012).

## Resultados

El contenido de los informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos representa la más vasta documentación demoscópica y electoral que se haya generado en la historia de los comicios federales en el país. Los resultados más relevantes pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Como un fenómeno nuevo se observó la multiplicación de seguimientos sistemáticos –mensuales, semanales, e incluso diarios–, de la evolución del estado de la opinión pública durante el proceso electoral. Para el IFE significó un crecimiento extraordinario en la recepción de estudios, respecto a procesos electorales federales anteriores. Crecimiento que se observó a lo largo del mismo proceso, de recibir cuatro estudios en enero de 2012, se pasó a 112 en el mes julio, dando un total de 320 estudios entregados al IFE durante el proceso electoral 2012. Visto de otro modo, el incremento en la recepción de estudios se duplicó (144%) respecto al 2006 y se quintuplicó (503.8%) en relación al proceso de 2009. La cantidad de estudios recibidos durante los últimos tres procesos electorales federales se muestra en la siguiente gráfica.

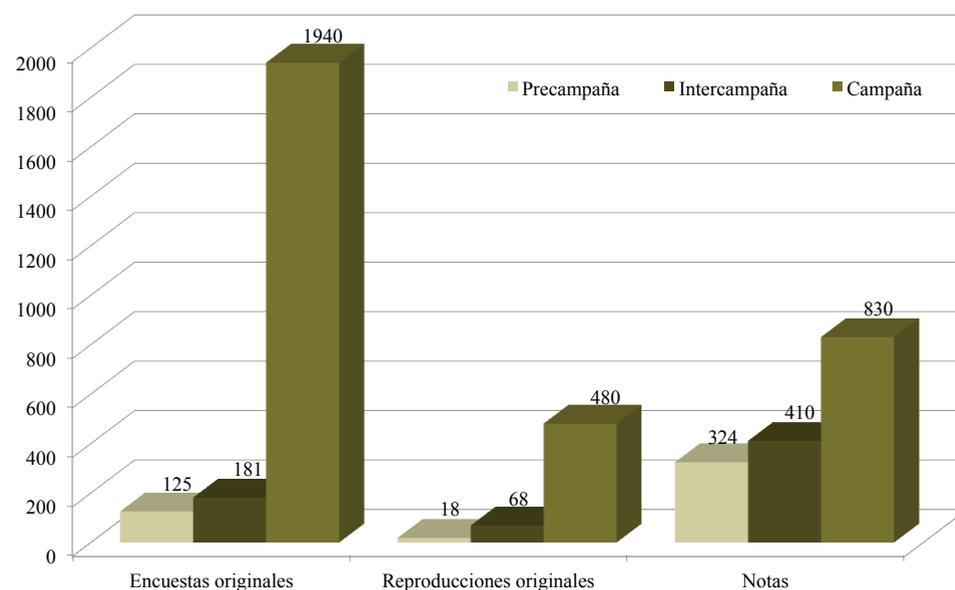
**Estudios recibidos por el IFE en los procesos electorales federales (PEF) 2006, 2009 y 2012**



2. Los seguimientos sistemáticos, junto con los ejercicios puntuales, generaron publicaciones periódicas de encuestas y un número mayor de reproducciones y menciones sobre sus resultados. Conforme avanzó el proceso, el monitoreo del IFE sobre encuestas pasó de captar cuatro publicaciones originales en el mes de enero de 2012, a 574 publicaciones en el mes de julio. En estos meses se captó la reproducción de esas publicaciones originales en siete y en 142 ocasiones. Además se monitorearon 17 y 276 notas periodísticas referidas a encuestas, en los mismos meses. Al término del proceso se capturaron en el monitoreo del IFE: 2,254 encuestas originales publicadas, que fueron reproducidas en 577 ocasiones y que fueron citadas en 1,602. Dando un total de 4,433 publicaciones realizadas respecto a encuestas sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Si las cifras del monitoreo del IFE se ordenan de acuerdo con los periodos del proceso electoral, se observa el incremento de las publicaciones al pasar de una etapa a otra. De monitorearse 125 encuestas durante el periodo de precampaña, esta cifra pasó a 181 encuestas en la intercampaña y a 1,940 durante la campaña electoral. Los incrementos se dieron también con las reproducciones de encuestas y las notas periodísticas en cada etapa. En la siguiente gráfica se muestran los resultados del monitoreo del IFE sobre encuestas, por cada uno de los periodos del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

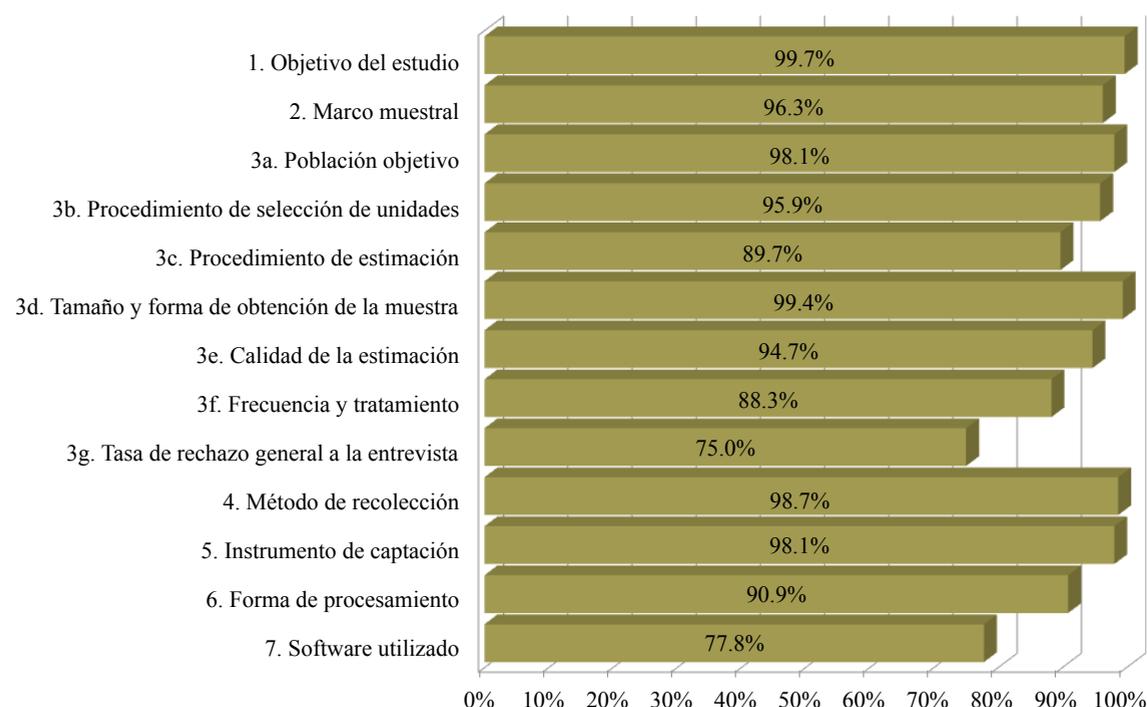
#### Monitoreo por periodo del proceso, de las encuestas publicadas en el PEF 2012\*



\* En las semanas posteriores a la campaña, hasta el 15 de julio se capturaron ocho encuestas originales, 11 reproducciones y 38 notas periodísticas.

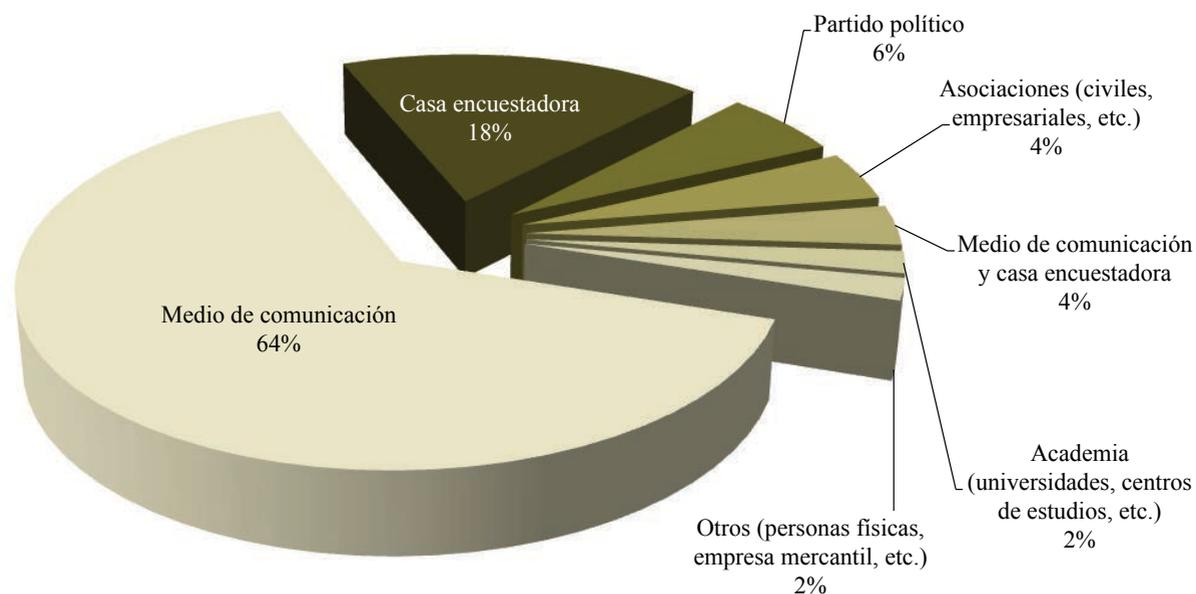
3. El 93% de las encuestas publicadas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 fueron verificadas por el IFE. De la revisión de los 320 estudios recibidos se observa que la mayoría de las empresas cumplieron formalmente con sus obligaciones ante el IFE, entregando sus estudios, sus métodos y resultados. En la siguiente gráfica se muestra el cumplimiento de entrega de los criterios de carácter científico de los estudios recibidos.

**Cumplimiento de los criterios de carácter científico de los estudios entregados al IFE en el PEF 2011-2012**



4. Otro de los elementos relevantes fue el relativo a los patrocinios declarados de cada una de las encuestas publicadas. Los medios de comunicación financiaron la mayor parte de ellas. De los 320 estudios recibidos por el IFE, en 304 casos (95%) se señaló el nombre de quien ordenó la publicación, predominando los medios de comunicación (64%), las casas encuestadoras (18%) y los partidos políticos (6%). En la siguiente gráfica se muestra cada una de las categorías de los patrocinios declarados al IFE.

### Patrocinadores de las encuestas publicadas en el PEF 2011-2012\*



\* Gráfica basada en los 304 estudios recibidos por el IFE en los que se declaró su patrocinador.

- Setenta personas (físicas o morales) dieron aviso al IFE a más tardar el 25 de junio de 2012, de su intención de realizar encuestas de salida o conteos rápidos durante la jornada electoral de 2012. Sesenta y nueve señalaron su intención de llevar a cabo encuestas de salida. De ellos, 35 manifestaron la intención explícita de realizar también conteos rápidos nacionales y uno informó que tenía la intención de realizar sólo un conteo rápido nacional.

### Problemáticas

Las encuestas electorales han cobrado una notable relevancia en los recientes procesos electorales federales en México. En 2012, los 320 estudios presentados ante el IFE y su amplia repercusión en los medios de comunicación, demuestran que las encuestas influyeron de manera importante en la deliberación y conversación pública en torno a las campañas.

Por ello, junto con el auge de los estudios de opinión pública, ha crecido la preocupación por regular estos ejercicios demoscópicos. Actualmente, la parte medular de la regulación sobre la publicación de encuestas durante los procesos electorales federales reside en la emisión de los criterios generales de carácter científico y en la entrega de los estudios completos que sustentan las encuestas que son publicadas.

Aunque existen dificultades muy importantes para hacerlo, es crucial que la regulación de las encuestas se realice de manera tal que no se interfiera con la libertad científica y de investigación de esta actividad. Incluso, se debe ponderar si es posible regular efectivamente ejercicios de esta índole, sin atentar contra la libertad de expresión que debe prevalecer en cualquier régimen democrático.

La gran cantidad de información con que cuenta el IFE, y que fue oportuna y sistemáticamente dada a conocer a la sociedad a lo largo del proceso electoral, es la prueba documental de que se cumplió la ley: la mayoría de las empresas encuestadoras entregaron al IFE sus estudios, patrocinadores, bases de datos, métodos y resultados.

No obstante, las encuestas fueron objeto de severas críticas en los medios de comunicación, debido a que los datos publicados no coincidieron con exactitud los resultados electorales finales de la elección presidencial. Ello a pesar de que algunos estudios señalaron con claridad su carácter no predictivo. El uso propagandístico de las encuestas, por primera vez en la historia, fue introducido como argumento en la impugnación para invalidar la elección.

Parece que las encuestas y las casas encuestadoras enfrentaron en el pasado proceso electoral una disyuntiva compleja: una enorme demanda de información por parte de los medios de comunicación y una necesidad ineludible de mantener estándares de calidad, rigor y profesionalismo. Este hecho –creciente demanda de información y mantenimiento de un mínimo de calidad– sea quizá uno de los desafíos más importantes de las encuestas en la competencia electoral contemporánea.

En el análisis de lo ocurrido se ha llegado a sugerir que el reto demoscópico que implica estudiar la opinión de una sociedad tan desigual, hace que los métodos actuales puedan no ser lo suficientemente sofisticados para medir el ánimo de una población tan diversa; en alguna medida se ha señalado que la complejidad de la sociedad mexicana, su diversidad y desigualdad, su marginación poblacional y cultural, además de sus dimensiones, exigen nuevos métodos, muestras más sofisticadas y de mayor cobertura. Hasta donde se ha observado en el debate, parecería que los esquemas de muestreo convencionales usados en México resultan insuficientes para la complejidad de este país.<sup>47</sup>

Otro aspecto a considerar es el relativo a la identificación del responsable de entregar a la autoridad electoral el estudio publicado. Si bien el IFE pudo contar con casi la totalidad de la información publi-

cada, se presentó la problemática de que una vez publicada la encuesta –en especial en el ámbito local–, el responsable de su publicación no entregaba la información al IFE, sino hasta que la propia autoridad lo requería de manera formal. Por esto el IFE realizó más de 100 requerimientos oficiales.

El marco legal vigente establece que el responsable de entregar el estudio a la autoridad electoral es “*quien solicite u ordena la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales...*”, lo que generó una aparente confusión entre los sujetos obligados, pues alegaban en sus respuestas que ellos sólo publicaban la información, sin haber “solicitado u ordenado la publicación de los resultados de las encuestas”.

## Conclusiones

De la experiencia adquirida se pueden subrayar algunas reflexiones:

1. El IFE cumplió con sus obligaciones legales y constitucionales: 1) emitió los criterios de carácter científico a los que debían sujetarse quienes realizan encuestas o sondeos, en amplio consenso con el gremio de la demoscopia; 2) sistematizó los estudios recibidos y ordenó los elementos que los componen; y 3) realizó una difusión pública no sólo de informes conocidos por el Consejo General del IFE, sino de los estudios tal cual fueron entregados a la autoridad electoral. Ése fue el rol central del IFE: verificar que no se violentase la normatividad vigente sobre la publicación de encuestas durante el proceso electoral.
2. Las encuestas son insustituibles y es inimaginable que los procesos electorales mexicanos carezcan de su información. Las encuestas son parte del debate en el espacio público mexicano, y es por eso mismo que deben estar sujetas a un tipo de escrutinio y a un contexto de exigencia que es necesario definir.
3. Existe evidencia sólida a nivel internacional<sup>48</sup> de que la regulación moderada o excesiva no tiene relación directa con la diferencia entre lo publicado por las encuestas y los resultados electorales. Tanto en países con normas muy rígidas como en los países menos regulados, las encuestas se han visto expuestas a escenarios de imprecisión notables. Por eso, la discusión no se reduce a la disyuntiva sobre si debe haber más o menos regulación, sino que sugiere la necesidad de un esquema que permita mayor transparencia y rigor científico en los datos que se ofrecen a la ciudadanía.

<sup>47</sup> Para conocer las posturas de los diversos analistas que participaron en el foro organizado por el IFE, visitar: [http://www.ife.org.mx/documentos/elecciones\\_mexico/index.php](http://www.ife.org.mx/documentos/elecciones_mexico/index.php)

<sup>48</sup> Así se argumentó y fue una de las conclusiones del foro “Las encuestas electorales: la experiencia de 2012”, que congregó a las casas encuestadoras más importantes del país, y tuvo el fin de analizar el rol, desempeño y resultados de los estudios de opinión en las elecciones presidenciales de 2012. Jueves 22 y viernes 23 de noviembre de 2012.

4. Es necesario fomentar un contexto de exigencia social hacia las empresas que realizan encuestas electorales, de modo que los ciudadanos, los medios y todos los interesados puedan evaluar la calidad de cada ejercicio y distinguir las estimaciones técnicamente rigurosas de las que no lo son. Se podría proponer la elaboración de un registro histórico del desempeño y calidad de cada una de las encuestadoras, lo cual permitiría promover su potencial y, al mismo tiempo, concientizar de sus limitaciones. Un protocolo de esta naturaleza podría llevarse a cabo en colaboración entre los encuestadores, la academia y la autoridad electoral, lo cual sería un incentivo para que el gremio refuerce su autorregulación, mejorando sus procesos y sus metodologías.
5. Precisar los sujetos obligados en materia de publicación de encuestas sobre asuntos electorales. Afinar el enunciado de: “quien solicite u ordena la publicación” para implicar a quien publique, solicite u ordene la publicación, facilitaría el cumplimiento de las disposiciones legales, y mejoraría la relación entre la autoridad electoral, los profesionales de la demoscopia, los medios de comunicación, entre otros actores que publican resultados de encuestas durante los procesos electorales. Al respecto, hay partidos que consideran adecuado especificar que tanto partidos y candidatos, como sus simpatizantes no podrán, por sí o por interpósita persona, solicitar u ordenar la publicación de encuestas, para evitar que éstas sean utilizadas como propaganda, así como puntualizar al público que se trata de ejercicios estimados.
6. Ante la problemática descrita se puede pensar en la ampliación de las capacidades del IFE para orientar las actividades demoscópicas

- en los procesos electorales, pues dadas las actuales condiciones, el IFE no tiene las facultades legales ni cuenta con capacidad técnica para validar ni analizar la eficacia científica de los estudios publicados. Sin embargo, también se ha argumentado que el IFE no es el órgano adecuado para regular las encuestas, ya que por su carácter eminentemente científico, la regulación y criterios de los ejercicios demoscópicos deben provenir de una institución o instituciones académicas y científicas, y no de un órgano del Estado. Vale la pena reflexionar, antes de modificar la ley, sobre si efectivamente la vigilancia de las encuestas electorales es materia electoral y si corresponde a una autoridad administrativa como el IFE. Más aún, deben valorarse los riesgos de limitar la libertad de expresión a cambio de una regulación restrictiva de las encuestas electorales.
7. Resulta pertinente determinar el formato en que deben presentarse los estudios entregados por las casas encuestadoras, de manera que sus datos puedan analizarse de manera más clara, completa y sencilla. Así, se facilitaría el acceso a la información y los estudios podrían compararse fácilmente. Esto es relevante puesto que algunas encuestadoras entregaron información al IFE para cumplir con el mandato legal, pero en un formato en el que era prácticamente imposible analizar la información. Éste fue el caso de la encuestas difundidas por *Milenio*, cuyas bases de datos eran entregadas en hojas impresas, lo que las hacía inservibles para todo efecto práctico. El extremo opuesto está representado por Grupo Reforma, que entregaba todas sus bases de datos en archivos electrónicos que podían procesarse y analizarse en cualquier hoja de cálculo.

## VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PEF 2011-2012

La implementación de las reformas en materia electoral en el PEF 2011-2012 que tiene que ver con aspectos relativos al registro de candidatos, coaliciones, financiamiento y políticas de género puede calificarse como satisfactoria, pues fue posible afrontar y superar los desafíos que se presentaron. Sin embargo, resulta fundamental documentar algunas cuestiones con el afán de proponer acciones de mejora. Por ello en este capítulo se da cuenta de estos desafíos y se exponen las acciones y los criterios que se generaron para resolver diversos dilemas.

### VI.1. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS

#### Introducción

Actualmente, los temas relativos al financiamiento y a las prerrogativas de los partidos políticos están contemplados en el artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las condiciones para el otorgamiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales.

Por su parte, el COFIPE contempla las modalidades de financiamiento público y privado (aportado por militantes, simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos), además de especificar quiénes están impedidos de hacer donativos o aportaciones a favor de los partidos políticos (los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, y de los estados y ayuntamientos, a excepción de los contemplados en la ley). Tampoco pueden hacerlo dependencias y organismos de administración pública de cualquier nivel, ni extranjeros, organismos internacionales de cualquier índole, ministros de culto y/o agrupaciones de cualquier religión, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas nacionales mercantiles. De la misma forma, deben abstenerse de hacer aportaciones o donativos personas no identificadas.

Es necesario subrayar que las aportaciones de los simpatizantes son deducibles del ISR hasta cierta proporción, y que los partidos políticos, a fin de transparentar sus gastos, deben contar con un órgano interno que se encargue de rendir cuentas a través de la entrega de los informes de ingresos y egresos.

El financiamiento privado es el que se obtiene de los militantes, por concepto de cuotas o aportaciones, organizaciones sociales, cuotas voluntarias o personales que aporten los candidatos. Sobre el financiamiento proveniente de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, los partidos están obligados a informar de estos ingresos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Estos montos deben ser en moneda nacional; para efectos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos no existe restricción para librar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, y los rendimientos obtenidos serán exclusivamente para cumplir los objetivos del partido.

El Consejo General del IFE determina anualmente el financiamiento público de acuerdo a la fórmula siguiente: multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal; el resultado de la operación constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes.

#### Marco normativo

Artículos 41 de la CPEUM; 36, párrafo 1, inciso c); 48, párrafo 1, inciso b), y 78 del COFIPE.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78, párrafo 1, inciso a), fracción I, el Consejo General anualmente aprueba un acuerdo en el que determinan los montos que corresponden a los partidos políticos nacionales por concepto de financiamiento público en los rubros de actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y gasto de campaña cuando se trate de año electoral.

#### Implementación del marco normativo

En cumplimiento al *Acuerdo CG431/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2012*, aprobado el 16 de

diciembre de 2011, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos procedió a ministrar los recursos a los partidos políticos nacionales en tiempo y forma.

## Resultados

El financiamiento para actividades ordinarias, gastos de campaña y por actividades específicas fue ministrado mensualmente a los partidos políticos, en los rubros de actividades ordinarias y específicas, y bimestralmente en lo relativo al financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto durante el primer semestre de 2012, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 78 del COFIPE.

De conformidad con el Acuerdo CG431/2011, el Consejo General determinó el importe total de \$3,361'120,841.57 como financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2012, que se distribuyó el 30% de manera igualitaria y el 70% conforme al porcentaje de votación obtenida por cada partido político en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior.

<b>Financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes</b>			
<b>Partido político</b>	<b>30% Igualitario</b>	<b>70% Proporcional</b>	<b>Total</b>
Partido Acción Nacional	\$144,048,036.07	\$705,520,291.82	\$849,568,327.89
Partido Revolucionario Institucional	\$144,048,036.07	\$930,491,672.00	\$1,074,539,708.07
Partido de la Revolución Democrática	\$144,048,036.07	\$307,442,691.38	\$451,490,727.45
Partido del Trabajo	\$144,048,036.07	\$92,148,243.63	\$236,196,279.70
Partido Verde Ecologista de México	\$144,048,036.07	\$168,966,166.38	\$313,014,202.45
Movimiento Ciudadano	\$144,048,036.07	\$62,072,221.78	\$206,120,257.85
Nueva Alianza	\$144,048,036.07	\$86,143,302.11	\$230,191,338.17
<b>Total</b>	<b>\$1,008,336,252.47</b>	<b>\$2,352,784,589.10</b>	<b>\$3,361,120,841.57</b>

El monto del financiamiento público para gastos de campaña en el año 2012 fue de \$1,680'560,420.78, que equivale al 50% del financiamiento público para gastos de campaña.

<b>Financiamiento público para gastos de campaña en el año 2012</b>	
<b>Partido político</b>	<b>Total</b>
Partido Acción Nacional	\$424,784,163.94
Partido Revolucionario Institucional	\$537,269,854.03
Partido de la Revolución Democrática	\$225,745,363.72
Partido del Trabajo	\$118,098,139.85
Partido Verde Ecologista de México	\$156,507,101.22
Movimiento Ciudadano	\$103,060,128.93
Nueva Alianza	\$115,095,669.09
<b>Total</b>	<b>\$1,680,560,420.78</b>

La cifra del financiamiento público para actividades específicas relativas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales para 2012, fue de \$100'833,625.25 y se distribuyó de acuerdo con el criterio 30-70 antes mencionado.

<b>Financiamiento público para actividades específicas</b>			
<b>Partido político</b>	<b>30% Igualitario</b>	<b>70% Proporcional</b>	<b>Total</b>
Partido Acción Nacional	\$4,321,441.08	\$21,165,608.75	\$25,487,049.84
Partido Revolucionario Institucional	\$4,321,441.08	\$27,914,750.16	\$32,236,191.24
Partido de la Revolución Democrática	\$4,321,441.08	\$9,223,280.74	\$13,544,721.82
Partido del Trabajo	\$4,321,441.08	\$2,764,447.31	\$7,085,888.39
Partido Verde Ecologista de México	\$4,321,441.08	\$5,068,984.99	\$9,390,426.07
Movimiento Ciudadano	\$4,321,441.08	\$1,862,166.65	\$6,183,607.74
Nueva Alianza	\$4,321,441.08	\$2,584,299.06	\$6,905,740.15
<b>Total</b>	<b>\$30,250,087.57</b>	<b>\$70,583,537.67</b>	<b>\$100,833,625.25</b>

El financiamiento público para el rubro de franquicias postales en el ejercicio 2012 para los partidos políticos nacionales correspondió al importe de \$134'444,833.66, y el financiamiento establecido para el rubro de franquicias telegráficas fue de \$693,497.00.

En el siguiente cuadro se detallan las multas y sanciones aplicadas a los partidos políticos durante 2012, en su ministración del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes:

Multas y sanciones aplicadas a los partidos políticos nacionales durante el ejercicio 2012								
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Total
ENE	540,054.96	47,975.64	5,522,720.73	330,853.13	569,665.98	237,038.30	667,310.96	7,915,619.70
FEB	6,359,538.81	119,640.00	7,709,137.01	320,833.28	212,916.20	237,038.30	472,945.17	15,432,048.77
MAR	4,739,608.36	11,037,898.61	4,665,502.88	3,138,196.05	119,640.00	237,038.30	-	23,698,604.20
ABR	62,330.00	8,098,146.47	3,951,314.10	1,381,632.56	-	2,697,530.40	-	16,190,953.53
MAY	579,669.00	4,555,865.32	1,701,491.34	312,812.70	18,699.00	113,949.00	-	7,282,486.36
JUN	6,233.00	533,064.53	200,587.14	844,197.83	8,726.20	9,359.50	-	1,602,168.20
JUL	445,659.50	86,451.71	542,856.62	925,607.69	315,506.20	696,652.63	-	3,012,734.35
AGO	636,851.73	533,665.32	511,182.51	851,947.84	145,359.00	471,931.54	-	3,150,937.94
SEP	1,999,293.23	166,101.05	578,999.34	1,258,759.74	919,747.62	2,704,301.26	-	7,627,202.24
OCT	1,000,330.32	359,496.21	247,353.18	874,294.18	559,211.23	3,321,889.94	345,198.76	6,707,773.82
NOV	249,566.70	24,932.00	1,489,705.81	1,470,819.17	622,239.03	1,431,726.38	-	5,288,989.09
DIC	111,940.83	-	2,609,671.60	2,425,588.24	563,033.03	2,065,822.50	-	7,776,056.20
<b>Total</b>	<b>\$16,731,076.44</b>	<b>\$25,563,236.86</b>	<b>\$29,730,522.26</b>	<b>\$14,135,542.41</b>	<b>\$3,815,463.49</b>	<b>\$14,224,278.05</b>	<b>\$1,485,454.89</b>	<b>\$105,685,574.40</b>

Una vez descontadas las multas y sanciones referidas, durante el año 2012, se otorgó un total de \$3,255'435,267.13, equivalente al 96.86% del financiamiento público aprobado por concepto de actividades ordinarias permanentes.

### Problemáticas

La experiencia del proceso electoral de 2012 no indica ningún problema concreto, pero sí ofrece la posibilidad de revisar la viabilidad de tomar en cuenta otros factores para el cálculo del financiamiento público diferentes a los ya establecidos, y que se analizan a continuación.

Uno de los temas discutidos con respecto al financiamiento es si en el cálculo de su monto se debe tomar como valor de referencia la votación total emitida, en lugar del porcentaje de votación nacional emitida obtenida por cada partido político y, por otra parte, si dicho cálculo debe realizarse con base en la Lista Nominal y no en el Padrón Electoral. Se considera que tales supuestos no serían consistentes con el sentido de la legislación, toda vez que con la reforma electoral de 2007-2008, la intención del legislador fue disminuir significativamente el gasto en campañas electorales y establecer una nueva fórmula de cálculo mediante la cual el financiamiento para actividades ordinarias no siguiera creciendo con motivo del incremento en el número de partidos políticos, permitiendo con ello claridad y transparencia sobre el costo que el sistema de partidos representa para la sociedad.

Así, se puede afirmar que no es idóneo considerar como una variable para el cálculo del financiamiento público la votación total emitida, toda vez que ésta no refleja la voluntad ciudadana expresada en la jornada electoral a través de los sufragios, ya que además de los votos válidos otorgados a los partidos políticos se toman en cuenta los votos nulos, de candidatos no registrados y de los que en su caso no obtuvieron el 2% de la votación. Por ello, es de destacar que la fórmula que actualmente se aplica para calcular el financiamiento público cuenta con los elementos necesarios para propiciar una distribución equitativa de acuerdo a la fuerza electoral de cada instituto, sin que ello menoscabe el derecho de los partidos políticos a las prerrogativas que determina la ley.

Ahora bien, en concordancia con la intención del legislador antes mencionada, para el cálculo del financiamiento público no es conveniente tomar como variable la Lista Nominal de Electores, ya que el número de ciudadanos inscritos en ésta corresponde a aquellas personas que cuentan con credencial para votar, mientras que el Padrón Electoral integra a todos aquéllos que han solicitado la credencial, independientemente de si la han obtenido o no.

En consecuencia, el cálculo con base en la Lista Nominal daría como resultado una desproporción entre los recursos asignados y el número potencial de votantes, y con ello se limitaría a los institutos políticos la capacidad económica para efectuar sus actividades ordinarias, labores de difusión ideológica y proselitismo.

Desde otra perspectiva puede argumentarse que calcular el financiamiento a partir de la Lista Nominal, y no desde el Padrón Electoral, permitiría racionalizar recursos frente a una base de votantes actualizada.

Finalmente, se ha discutido si es viable explorar alternativas para establecer fórmulas para el cálculo del financiamiento que permitieran un mejor aprovechamiento de los recursos y la creación de condiciones más equitativas para la contienda electoral. Al respecto, es imprescindible mencionar que todo método es susceptible de mejorar, y con relación a la fórmula para el cálculo del financiamiento vigente, habría diversas consideraciones por tomarse en cuenta, entre ellas la posible reducción en el presupuesto asignado a cada instituto político, en caso de que se incrementara el número de partidos nacionales. Lo anterior es así, ya que el monto total del financiamiento no se incrementa de acuerdo al número de partidos existentes, sino que se trata del mismo presupuesto que se divide entre más o menos partidos.

Otra razón para explorar nuevos procedimientos para el cálculo del financiamiento es la de salvaguardar de manera más eficiente las

condiciones de equidad que deben privar en la contienda electoral, tomando en consideración que en la actualidad los institutos políticos con mayor votación o arraigo entre la población tienen de inicio una ventaja en razón del método para el cálculo de los topes de campaña.

Asimismo, otro argumento para modificar el método de cálculo es el que se ha expresado permanentemente por los medios informativos y la sociedad en general en torno al elevado costo que supone mantener el sistema electoral mexicano, ya que la percepción generalizada es que resulta un gasto oneroso.

## Conclusiones

Si bien es cierto que el actual método para el cálculo del financiamiento es perfectible, a partir de la reforma electoral de 2007-2008, la aplicación de la fórmula ha cumplido con la intención del legislador de disminuir el costo de los partidos, ya que en los procesos electorales de 2009 y 2012 el financiamiento público no se ha incrementado de manera desmesurada y, en cambio, sí ha resultado más equitativa la distribución de los recursos; condiciones que deben privar en el otorgamiento de las prerrogativas que la ley determina para los partidos políticos nacionales.

El 29 de febrero de 2012 el Consejo General aprobó el Acuerdo CG108/2012, mediante el cual se determinó ejecutar los requerimientos emitidos por el juez Quincuagésimo Sexto en Materia Civil del Distrito Federal, mediante los cuales decretó la retención de financiamiento de un partido político.

Al respecto, resulta oportuno atraer la atención de los legisladores sobre el tema de la retención del financiamiento por orden judicial, a fin de precisar en la legislación si el financiamiento es embargable por el IFE u otra autoridad.

Eso significa que habrá de determinarse la naturaleza jurídica y los alcances del financiamiento público como prerrogativa de los partidos políticos, así como acortar los tramos de competencia jurisdiccionales y administrativos.

## VI.2. COALICIONES ELECTORALES

### VI.2.a. Las nuevas disposiciones legales y su instrumentación

#### Introducción

En congruencia con la legislación electoral federal vigente, la coalición electoral es una unión temporal de partidos políticos, cuya fina-

lidad es postular al mismo candidato a Presidente de la República, o las mismas fórmulas de candidatos a diputados o senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa.

En apego a las normas del COFIPE en vigor durante cada proceso electoral, el IFE ha registrado los convenios de coalición siguientes:

Partidos políticos coaligados	Proceso Electoral Federal	Denominación de la coalición
Partido de la Revolución Democrática Partido Popular Socialista	1990-1991	Sin denominación
Partido Acción Nacional Partido Verde Ecologista de México	1999-2000	Alianza por el Cambio
Partido de la Revolución Democrática Partido del Trabajo Convergencia por la Democracia Partido de la Sociedad Nacionalista Partido Alianza Social	1999-2000	Alianza por México
Partido Revolucionario Institucional Partido Verde Ecologista de México	2002-2003	Alianza para Todos
Partido Revolucionario Institucional Partido Verde Ecologista de México	2005-2006	Alianza por México
Partido de la Revolución Democrática Partido del Trabajo Convergencia	2005-2006	Por el Bien de Todos
Partido Revolucionario Institucional Partido Verde Ecologista de México	2008-2009	Primero México
Partido del Trabajo Convergencia	2008-2009	Salvemos a México
Partido Revolucionario Institucional Partido Verde Ecologista de México	2011-2012	Compromiso por México
Partido de la Revolución Democrática Partido del Trabajo Movimiento Ciudadano	2011-2012	Movimiento Progresista

Tomando como plataforma este contexto histórico, la reforma legal de 2007-2008 estableció bases disímboles para la celebración de coaliciones. En este sentido, destacan diferencias respecto a algunos requisitos, procedimientos, alcances y plazos para el registro de convenios de coalición. Los principales alcances de la nueva legislación respecto a la regulación de coaliciones, comparada con el código vigente en 2006, se pueden resumir de la forma siguiente:

Regulación de la coalición	COFIPE 2006	COFIPE 2008
Coalición parcial: candidatos a diputados de mayoría relativa.	Posibilidad de registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos.	Posibilidad de registrar hasta 200 fórmulas de candidatos.
Coalición parcial: candidatos a senadores de mayoría relativa.	Posibilidad de registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos.	Posibilidad de registrar hasta 20 fórmulas de candidatos.
Candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.	La coalición registra una sola lista de candidatos de representación proporcional, por cada tipo de elección.	Cada partido político registra una lista de candidatos de representación proporcional, por cada tipo de elección.
Emblema.	Se identifica con un emblema propio o el de los partidos políticos coaligados.	Cada partido político se identifica con su emblema.
Documentos básicos.	Adopta y registra declaración de principios, programa de acción y estatutos.	No hay documentos básicos.
Representación ante consejos y mesas directivas de casilla.	Posibilidad de acreditar un representante de la coalición.	Posibilidad de acreditar un representante por cada partido político coaligado.
Prerrogativas en radio y televisión.	Coalición parcial: accede a tiempos de los partidos coaligados en términos del convenio correspondiente.	Coalición parcial: cada partido accede a tiempos por separado.

En términos generales, las nuevas disposiciones del COFIPE de 2008 en materia de coaliciones implicaron facilitar su implementación en dos aspectos: exceptuar las elecciones legislativas de representación proporcional y simplificar los requisitos para el registro de los convenios de coalición.

### Marco normativo

Artículos 95 al 99 del COFIPE.

### Implementación

Para la puesta en práctica de las disposiciones legales en materia de coaliciones el Consejo General aprobó, el 7 de octubre de 2011, un instructivo que detalla los plazos y el procedimiento de registro, mediante el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012*, identificado con la clave CG328/2011.

## Resultados

Los partidos políticos nacionales registraron ante el IFE dos coaliciones: la coalición parcial Compromiso por México, integrada inicialmente por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, cuya conformación final se redujo a los primeros dos partidos políticos citados; así como la coalición total Movimiento Progresista, conformada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano. Los aspectos más relevantes de ambas coaliciones, se resumen de la manera siguiente:

<b>Coalición parcial Compromiso por México: PRI, PVEM y NA</b>			
<b>Acuerdo CG390/2011 (en sesión extraordinaria del CG celebrada el 28 de noviembre de 2011)</b>			
<b>Elección</b>	<b>Presidente de la República</b>	<b>Diputados de mayoría relativa</b>	<b>Senadores de mayoría relativa</b>
Ámbito de la coalición	Nivel nacional	125 distritos electorales	10 entidades federativas
Aportaciones en efectivo a la coalición.	PRI: 80%; PVEM: 10%; NA: 10% de su respectivo financiamiento para gastos de campaña.		
Responsable del ejercicio y reporte de los gastos de precampaña y campaña.	PRI		
Aportación de tiempos en radio y televisión para la coalición, por cada partido coaligado.	65% de mensajes: cada partido ejerce su prerrogativa por separado.		
	Aportación: 30% de mensajes a que tenga derecho.	Aportación: 5% de mensajes a que tenga derecho.	

<b>Coalición total Movimiento Progresista: PRD, PT y MC</b>			
<b>Acuerdo CG391/2011 (en sesión extraordinaria del CG celebrada el 28 de noviembre de 2011)</b>			
<b>Elección</b>	<b>Presidente de la República</b>	<b>Diputados de mayoría relativa</b>	<b>Senadores de mayoría relativa</b>
Ámbito de la coalición	Nivel nacional	300 distritos electorales	32 entidades federativas
Aportaciones en efectivo a la coalición.	PRD, PT y MC: 100% de su respectivo financiamiento para gastos de campaña.		
Responsable del ejercicio y reporte de los gastos de precampaña y campaña.	Consejo de Administración, con representación de cada partido político coaligado.		
Aportación de tiempos en radio y televisión para la coalición, por cada partido coaligado.	PRD, PT y MC: 100% de sus respectivos tiempos en radio y televisión.		

Modificación de coalición parcial Compromiso por México: PRI y PVEM			
Acuerdo CG73/2012 (en sesión extraordinaria del CG celebrada el 8 de febrero de 2012)			
Elección	Presidente de la República	Diputados de mayoría relativa	Senadores de mayoría relativa
Ámbito de la coalición	Nivel nacional	199 distritos electorales	10 entidades federativas
Aportaciones en efectivo a la coalición.	PRI: 80%; PVEM: 20% de su respectivo financiamiento para gastos de campaña.		

### Problemáticas

El convenio de la Coalición Compromiso por México fue modificado por los tres partidos políticos que la integraron, después de su registro ante el IFE, con el fin de desincorporar al Partido Nueva Alianza. Las implicaciones de tal modificación fueron sustantivas: la redistribución entre el PRI y el PVEM del número de candidaturas que a cada uno correspondió en las elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa; en esta última elección, el incremento de 125 a 199 distritos electorales en los que participó la coalición, así como el aumento del 10 al 20% de las aportaciones de financiamiento del PVEM, destinado a las campañas de la coalición.

El IFE no contaba con un antecedente de modificaciones sustanciales a un convenio de coalición aprobado, por ello, durante el estudio del convenio modificadorio se generó la cuestión de la viabilidad de las modificaciones y el plazo límite dentro del cual es lícito que los partidos políticos realicen tal cambio, así como su aprobación por el Consejo General, sin afectar las actividades de preparación del proceso electoral. En vista de que el COFIPE no prevé una regla sobre el particular, se optó por una interpretación que privilegiara la libertad de participación de los partidos políticos en el proceso electoral federal.

La viabilidad del aumento en el número de distritos en que participó la coalición se sustentó en la no afectación al principio de *definitividad* de las etapas del proceso electoral, al encontrarse en marcha la etapa de preparación de las elecciones. La medida salvaguardó el principio de certeza, pues el aumento de distritos se mantuvo dentro de los 200 que permite el COFIPE, en una coalición parcial, aunado al hecho de que al no haber iniciado el periodo de registro de candidatos a diputados y senadores (15 al 22 de marzo del 2012), permitió a la postre adecuar las actividades propias de la organización del proceso electoral que se suscitaron a partir de dicho registro. Finalmente, se estimó que la modificación en cuestión no afectó derechos de terceros, dado que todavía no había iniciado el periodo de registro de candidatos.

## Conclusiones

La reforma electoral de 2007-2008 simplificó la celebración de coaliciones, entonces exclusivas para las elecciones Presidente de la República, diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, al reducir los requisitos y formalidades para la aprobación de los convenios de coalición, sin importar que fuesen totales o parciales.

La cuestión planteada en el apartado anterior sobre la validez de las modificaciones al convenio de coalición, realizadas en plena etapa de preparación del proceso electoral, podría resolverse mediante una reforma al código comicial federal. En efecto, una posibilidad es prever en la ley que los convenios de coalición podrán modificarse de manera sustantiva por los partidos políticos, y deberán aprobarse por el Consejo General del IFE, con la anticipación suficiente al periodo de registro de las candidaturas correspondiente. De esta manera se garantizaría que las modificaciones aprobadas no impacten de manera importante la *definitividad* de las actividades y etapas del PEF.

Al respecto, hay quienes opinan que la modificación de los convenios de coalición no es objeto de reforma al COFIPE dado que los partidos políticos tienen en todo tiempo el derecho de modificar el convenio de coalición y sus efectos dependerán de la etapa y desarrollo del proceso electoral que sean materialmente posibles.

Finalmente, a juicio de algunos integrantes del Consejo, resulta pertinente que se analice el criterio de asignación de tiempos en radio y televisión a las coaliciones, atendiendo a si éstas son parciales o totales.<sup>49</sup>

## VI.3. LAS CONTIENDAS INTERNAS

### Introducción

En los regímenes democráticos las precampañas son parte de los procesos electorales; así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirmando que los procesos de selección interna deben considerarse como parte integral del proceso electoral. Atendiendo a esta idea, la reforma electoral de 2007-2008 buscó establecer un marco regulatorio que definiera las condiciones de legalidad para brindar elementos de certeza a esta fase del proceso, como los plazos para la realización de los procesos internos para la selección de candidatos, y las reglas aplicables a las precampañas y campañas electorales. Entre

<sup>49</sup> Hay partidos que consideran necesario evaluar la posibilidad de que la duración de las campañas federales no sea la misma, de tal forma que las de diputados y senadores sean más cortas que las presidenciales, lo cual requeriría modificar las fechas de registro para estas candidaturas.

otros asuntos, se determinó que las precampañas no podrían tener una duración mayor a las dos terceras partes de la establecida para las campañas constitucionales, y que la ley precisaría las sanciones aplicables a quienes violen dichas disposiciones.

La problemática central que se presentó en relación con las precampañas, fue la disyuntiva que se enfrentó con relación al acceso de los llamados precandidatos únicos a las prerrogativas en radio y televisión, y que planteaba un conjunto de temas no resueltos: ¿deben los precandidatos únicos contar con propaganda en radio y televisión, aun cuando, por haber sido designados de manera directa, ya no compiten en una elección interna?; ¿permitir el acceso a propaganda de precandidatos únicos genera inequidad en la contienda?; y por otra parte, ¿es deseable que los partidos definan a sus candidatos con amplio acuerdo y de manera anticipada?

### Marco normativo

Base IV del artículo 41 de la CPEUM; artículos 57, párrafos 1 y 2, 211 al 217 del COFIPE.

### Implementación

Para efecto de regular las precampañas, el Consejo General del IFE aprobó los siguientes acuerdos:

- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el periodo de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas (CG326/2011).*
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011, identificado con la clave CG474/2011. El Instituto Federal Electoral dio contestación a los cuestionamientos planteados por Andrés Manuel López Obrador, llevando a cabo un ejercicio de ponderación entre la libertad de expresión y asociación, en atención al principio de equidad en la contienda, con la finalidad de colmar la laguna existente.*

### Resultados

En lo relativo a los plazos y procedimientos de las precampañas, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos verificó el cumplimiento del marco normativo. Como resultado de dicha

verificación, el Consejo General aprobó las resoluciones CG286/2012 y CG583/2012, respecto de las irregularidades detectadas en la revisión de los informes de precampaña.

Por lo que hace al tema de los precandidatos únicos, si bien no existe regulación alguna, los diversos criterios establecidos por las autoridades competentes permitieron que la etapa de precampañas transcurriera con la certeza necesaria y dentro de un marco de legalidad, y que no se convirtiera en un factor que pudiera haber mermado la legitimidad del PEF 2011-2012.

Asimismo, durante este periodo las autoridades competentes emitieron diversos instrumentos jurídicos en el sentido de limitar el acceso de los precandidatos únicos a las prerrogativas de radio y televisión, bajo la premisa de mantener la equidad en la contienda, evitando actos anticipados de campaña y sin coartar su derecho la libertad de expresión.

### Problemáticas

La problemática específica se originó en Baja California, donde un partido político presentó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 221 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, la cual establecía que los candidatos a cargos de elección popular designados en forma directa, sin que mediare proceso democrático de selección interna, no podrían realizar actos de propaganda de precampaña electoral pues ello vulneraría el principio de equidad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar constitucional el artículo controvertido, con el argumento de que el uso de los tiempos oficiales de radio y televisión que tienen asignados los partidos políticos, durante el periodo de precampaña, obedece a la necesidad de dar difusión a los procesos de selección interna, por lo que si la designación de candidatos es directa, o bien si existe un único precandidato, éstos sólo pueden acceder a los tiempos de radio y televisión a efecto de difundir de manera institucional sus procesos de selección interna mediante propaganda institucional.

De acuerdo al razonamiento de la Suprema Corte, el legislador no restringió el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales de radio y televisión, sino que, por el contrario, simplemente se encargó de garantizar que dicho acceso no sea para efectos de promoción electoral del precandidato único o candidato de elección directa.

Si bien a este antecedente se le pueden sumar algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sostenidos en SUP-JDC-1007/2010 y su acumulado SUP-JRC-230/2010, SUP-

JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no cuenta con una disposición clara y específica que regule las acciones de los precandidatos únicos o de candidatos de elección directa, evidenciando una laguna legislativa que generó diversas interpretaciones con relación al acceso de los precandidatos únicos a sus prerrogativas en radio y televisión durante el proceso electoral 2011-2012.

En este contexto, la coalición Movimiento Progresista, que había designado como único precandidato a Andrés Manuel López Obrador, realizó una consulta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de aclarar cuáles eran las acciones que podía realizar un precandidato único. Por Acuerdo del Tribunal, la consulta fue turnada al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El Consejo General del IFE llevó a cabo un ejercicio de ponderación entre el derecho a la libertad de expresión y asociación y el principio de equidad en la contienda, con base en el cual aprobó el Acuerdo CG474/2011, por medio del que se dio respuesta a los cuestionamientos planteados por Andrés Manuel López Obrador y la coalición Movimiento Progresista.

Vale recordar que el proyecto de Acuerdo, aprobado en lo general por seis votos a favor y tres en contra, suscitó un amplio debate en la mesa del Consejo General. Dado que el código electoral no prevé el supuesto de precandidatura única, y en relación con el acceso a las prerrogativas se ciñe al ámbito de los partidos políticos, la discusión se centró en resolver la siguiente disyuntiva: por un lado, estaban los argumentos de quienes otorgaban mayor peso en la balanza al derecho de los partidos de ejercer su prerrogativa libremente, es decir, de decidir los contenidos de su publicidad, sin importar si se trata del periodo de precampaña o campaña. Por otro lado, se argumentó que “permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña”.

Luego de una profunda discusión al respecto, el Acuerdo del Consejo fue aprobado en lo particular de manera unánime, en cuanto a lo siguiente:

Los precandidatos únicos o candidatos electos por designación directa, que realicen actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o, posicionar su imagen frente al electorado, in-

currirían en actos anticipados de campaña, pues tendrían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

Más tarde, el Acuerdo del Consejo fue impugnado por el Partido Acción Nacional ante el TEPJF, que consideró como infundados los agravios presentados y confirmó, en definitiva, el Acuerdo impugnado.

La resolución del TEPJF, que se apegó al razonamiento de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 antes referida, argumentaba que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña por parte de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, resultaría inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados; aunado a que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

En ese contexto, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concluyeron que si precandidatos únicos o candidatos de elección directa realizan actos de precampaña a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno, o posicionar su imagen, incurrirían en actos anticipados de campaña.

### Conclusiones

El tema del acceso de los precandidatos únicos a sus prerrogativas de radio y televisión generó un intenso debate y posturas encontradas que, si bien fueron encausadas de manera oficial en las diversas instancias competentes, la ausencia de un precepto claro y explícito al respecto en la legislación federal electoral, podría generar controversias sobre el tema. En este contexto, cabe volver a plantear y reflexionar sobre la pertinencia, las ventajas o el posible perjuicio, de que sean los partidos políticos quienes decidan libremente el uso de sus prerrogativas en radio y televisión.

En todo caso, podría convenir establecer un calendario para la selección de precandidatos, que sincronizara los tiempos de elección interna en cada instituto político, salvaguardando en todo momento el respeto a su vida interna.

En cuanto a los precandidatos únicos, mientras no se regule en la normatividad electoral este supuesto, sería necesario que se incluyera como parte integral del acuerdo por el que se establece el periodo de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos

relacionados con las mismas, un punto donde se definirían de manera clara y explícita los criterios a los que habrán de ajustarse los precandidatos únicos, a efecto de preservar las condiciones de equidad en cuestión de acceso a los medios de comunicación y proselitismo.

## VI.4. REGISTRO DE CANDIDATOS

### VI.4.a. Acceso a la información sobre candidatos

#### Introducción

Con motivo del Proceso Electoral Federal 2011-2012, el IFE desarrolló un sistema para la consulta de información sobre los datos curriculares de los candidatos al Congreso de la Unión, tomando en consideración los siguientes elementos:

1. El aumento en el número de solicitudes de información al respecto recibidas por la Unidad de Enlace desde 2006, así como por medio de las encuestas de satisfacción de usuario ubicadas en el portal de internet del Instituto.
2. La necesidad de ofrecer un valor agregado al cumplimiento del IFE a las disposiciones que le ordena su Reglamento de Transparencia, entre las que se encuentra la publicación de las listas con los nombres de los candidatos a diputados federales y senadores de la República registrados por los partidos políticos nacionales.
3. La falta de espacios en internet para que el público en general obtenga este tipo de información.
4. El fomento a la cultura de la transparencia dentro de los partidos políticos y su promoción entre la ciudadanía en general.
5. La generación de información socialmente útil en materia electoral.

#### Marco normativo

Artículo 44, fracción 2, del COFIPE y los artículos 66 y 67, párrafo 1, inciso III, del Reglamento del IFE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

#### Implementación

El artículo 66 del Reglamento del IFE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la información que contenga los datos personales de afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos tiene el estatus de confidencial. La única excepción a esta norma es la información que contienen los directorios de sus dirigencias internas, así como los ubicados en sus listas de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, los cuales deben contener únicamente el

nombre completo y otros datos personales que estos últimos autoricen a publicar.

En congruencia con lo anterior, se observa que la normatividad señalada no faculta al IFE para solicitar a los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular la entrega obligatoria de información adicional a la establecida en el artículo 224 del código electoral. Sin embargo, el artículo 67, párrafo 1, inciso III, del Reglamento en la materia establece que los candidatos a cargos federales de elección popular podrán entregar sus datos curriculares y fotografías recientes al Instituto Federal Electoral en forma voluntaria.

Información sobre candidatos a puestos de elección popular en posesión del IFE	Información de candidatos registrados que no obra en los registros del IFE
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de los candidatos propietarios y suplentes, organizados por distrito o entidad federativa.</li> <li>Partido o coalición que representan</li> <li>Número de fórmula (en el caso de candidatos al Senado de la República).</li> <li>Listas de candidatos por partido bajo el principio de representación proporcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fotografía reciente del candidato propietario.</li> <li>Medios de contacto (redes sociales, página web, e-mail, etc., domicilio público)</li> <li>Trayectoria profesional y política.</li> </ul>

De esta forma, para la elaboración del sistema denominado *¡Candidatas y candidatos: Conócelos!*, el personal del IFE estableció contacto con los representantes de los partidos políticos nacionales durante los meses de marzo y abril de 2012, a fin de pedirles su apoyo para recopilar los datos curriculares de sus candidatos. Por su parte, los representantes de los institutos políticos manifestaron su acuerdo con la publicación de los datos y, previa consulta con las dirigencias de sus partidos, designaron representantes encargados de servir como enlaces entre sus candidatos y el Instituto.

Una vez concluidos los trabajos de diseño, el 19 de abril de 2012 fue publicado en el portal de internet del IFE el sistema en cuestión, el cual comenzó a recibir información curricular de los candidatos a partir de ese día y hasta el 27 de junio del mismo año. Para la captura de la información, se elaboraron 2,548 cuentas de usuario y contraseñas correspondientes a cada uno de los candidatos registrados por los partidos políticos al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, las cuales fueron entregadas a cada uno de los representantes de su instituto político junto con una copia del manual de uso del sistema, la dirección electrónica para la captura de datos y un documento que describe las condiciones técnicas para el acceso al mismo.

Con el objeto de promover el uso del sistema por parte de los candidatos a cargos de elección popular, los presidentes de los consejos locales del IFE recibieron información sobre su funcionamiento y operación, para que estuviesen en condiciones de asesorar a los candidatos y representantes interesados en proporcionar sus datos curriculares, así como para difundir esta información entre los miembros de los consejos distritales que se encontrasen en sus entidades federativas.

## Resultados

Durante el periodo de registro de la información curricular en el sistema, fueron capturados los datos de 352 candidatos a diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, de los cuales 10 corresponden a candidatos del Partido Acción Nacional, 138 del Partido Revolucionario Institucional, 20 del Partido Nueva Alianza, 151 de la coalición Compromiso por México y 34 de la coalición Movimiento Progresista.

Información capturada en el Sistema <i>¡Candidatas y Candidatos: Conócelos!</i>				
Partido político o coalición	Universo de currículos	Currículos capturados		Total
		Senadores	Diputados	
	364	5	5	10
	145	42	96	138
	145	0	0	0
	364	5	15	20
	219	13	138	151
	364	6	27	33
<b>Totales</b>	<b>1,601</b>	<b>71</b>	<b>281</b>	<b>352</b>

En cuanto a la consulta de información, desde el día de su publicación y hasta el día 16 de julio de 2012, el sistema *¡Candidatas y Candidatos: Conócelos!* recibió un total de 254,084 visitas, las cuales derivaron en 1'131,192 consultas a currículos de candidatos. De igual forma, el sistema fue objeto de menciones en espacios informativos de radio, televisión y prensa escrita a nivel nacional y local.

## Problemáticas

De acuerdo con las estadísticas presentadas, número de visitas al sistema *¡Candidatas y Candidatos: Conócelos!* demuestra el interés del público en los perfiles biográficos de quienes buscan ser sus representantes (1,131, 192 accesos); sin embargo, el sistema presentó un déficit en materia de información, ya que el número de candidatos que registraron información adicional a la publicada por el IFE fue inferior al 22% del total de candidatos registrados. Entre los factores que influyeron en este hecho se encuentran los siguientes:

- La falta de comunicación interna entre los candidatos y sus dirigencias centrales, lo que impidió que algunos candidatos conocieran la existencia del sistema y su funcionamiento.
- La dificultad para contactar directamente a los candidatos, a fin de mantener comunicación constante con ellos para la promoción y funcionamiento del sistema.
- La ausencia de incentivos para que los candidatos entreguen información curricular.

## Conclusiones

La experiencia del IFE en cuanto a la publicación de los currícula de candidatos a puestos de elección popular demuestra, por una parte, la importancia de la participación conjunta del Instituto y los partidos políticos, así como la disposición de estos últimos a colaborar en proyectos para ofrecer más y mejor información al público para definir el sentido de su voto. Sin embargo, es necesario considerar la necesidad de establecer un mecanismo institucional para asegurar la disponibilidad de este tipo de información, a partir de una reforma al marco jurídico vigente, la cual podría realizarse tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. Considerar la entrega de la información curricular de los candidatos a puestos de elección popular, ya sea por mayoría relativa o representación proporcional, como una obligación de transparencia para los partidos políticos nacionales.
2. La información curricular considerada como pública deberá limitarse a aquellos rubros que permitan a los electores conocer la preparación y experiencia con la que cuentan los candidatos para ocupar el cargo por el que se postulan, evitando en todo momento la publicación de aquella información que afecte su privacidad.
3. Facultar a la autoridad electoral para establecer el formato y procedimiento de entrega de la información, así como para su publicación.

## VI.5. EQUIDAD Y PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS

### Introducción

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 223 del COFIPE, corresponde a los Consejos General, Locales y Distritales del Instituto, en sus respectivos ámbitos de competencia, llevar a cabo el registro de los candidatos a senadores y diputados por ambos principios.

Para llevar a cabo esta tarea, en el PEF 2011-2012 fueron diversos los actos que debieron realizar los consejos del IFE: emitir documentos normativos sobre los criterios aplicables para el período de precampañas, así como para el registro de candidatos; conocer el método de selección de candidatos adoptado por cada partido político nacional y determinar su procedencia; analizar las solicitudes de registro de los candidatos, con sus respectivos anexos, y verificar el cumplimiento a las cuotas de género así como la conformación de las listas de representación proporcional.

La problemática más importante en relación con el registro de los candidatos surgió a partir de las determinaciones adoptadas para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las cuotas de género.

### Marco normativo

Artículos 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); 218, párrafo 3; 219, 220, párrafo 1, del COFIPE.

### Implementación

En la sesión extraordinaria de 7 de octubre de 2011, el Consejo General del IFE aprobó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012*, identificado con la clave CG327/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2011, en cuyo punto decimotercero estableció:

DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún

caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

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 procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

Este Acuerdo fue impugnado el 7 y 8 de noviembre por diversos ciudadanos, y el 30 de noviembre de 2011 la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, ordenando modificar el punto decimotercero antes citado.

Así, en sesión extraordinaria de 14 de diciembre de 2011, el Consejo General aprobó el Acuerdo número CG413/2011, por el que en acatamiento a la sentencia del TEPJF, modificó el punto decimotercero del Acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, para quedar como sigue:

DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del COFIPE (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

Como resultado de lo anterior, los días 16 y 28 de diciembre de 2011 y 6 de enero de 2012, se recibieron diversos oficios suscritos por los representantes propietarios de los partidos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente, mediante los cuales formularon una consulta en relación con diversas cuestiones vinculadas con la aplicación del punto decimotercero del Acuerdo CG413/2011.

Mediante oficios DEPPP/DPPF/2997/2011, DEPPP/DPPF/0041/2012 y DEPPP/DPPF/0189/2012, de 20 de diciembre de 2011 y 3 y 16 de enero de 2012, respectivamente, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos desahogó las consultas formuladas por los partidos mencionados.

El 22 de enero de 2012, María de los Ángeles Moreno Uriegas, promovió incidente de inejecución de sentencia en contra del oficio DEPPP/DPPF/0189/2012 y similares suscritos por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, mismo que fue resuelto por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 16 de febrero del mismo año dentro de los expedientes SUP-JDC-1624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados, señalando lo siguiente:

QUINTO. Efectos de la Resolución incidental. En atención a las obligaciones impuestas por los mandatos judiciales, en este caso, se revoca el acto impugnado contenido en los oficios en este sentido, se declara que carecen de efectos jurídicos los oficios DEPPP/DPPF/2997/2011, DEPPP/DPPF/0041/2012 y DEPPP/DPPF/0189/2011, que giró a los partidos: Verde Ecologista de México, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, o cualquier otro similar que hubiere suscrito el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE con la cual se da respuesta a la solicitud hecha al Presidente del Consejo General de ese instituto.

A fin de que los partidos políticos y demás órganos que deben intervenir en el registro de candidaturas a diputados y senadores por ambos principios cuenten con la información de la interpretación que debe darse al contenido del punto decimotercero del acuerdo CG413/2011 por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, deberá informar a todos los partidos políticos nacionales que el referido punto de acuerdo implica que se debe garantizar el cumplimiento de la cuota de género por lo que, al menos el cuarenta por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores por ambos principios deben corresponder al mismo género y para que todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos de ambos principios esto es mayoría relativa y representación proporcional a que se refieren los artículos 219, párrafo 1 y 220, del Código de la materia, pertenezcan invariablemente al mismo género que sus propietarios.

En razón de lo anterior, el Consejo General, en sesión extraordinaria celebrada el 22 de febrero de 2012, aprobó el *Acuerdo [...] por el que se acata la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el incidente de inejecución de sentencia promovido dentro de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados*

*con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados y SUP-JDC-14855/2011 y acumulados, identificado con clave de control CG94/2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2012.*

### Resultados

La reforma de 2008 no definió lo que debe entenderse por “proceso de elección democrático”, ni estableció si la integración de los segmentos de las listas de representación proporcional debe reflejarse respecto de la fórmula completa. Sin embargo, como resultado de los actos jurídicos antes expuestos, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció la inaplicación *de facto* del artículo 219, párrafo 2, del COFIPE, y precisó que las fórmulas de candidatos deben estar integradas por ciudadanos del mismo género.

### Problemáticas

Como resultado de las resoluciones del TEPJF, los partidos políticos se enfrentaron con el siguiente dilema: decidir entre el respeto de los derechos adquiridos de sus candidatos, muchos de los cuales habían sido democráticamente elegidos, o dar cumplimiento a un mandato jurisdiccional en favor de la equidad de género. La lógica indicaba que por “proceso de elección democrática” se entendió un proceso en el que los militantes tienen la posibilidad de expresar su preferencia frente a dos o más posibles precandidatos a un solo puesto de elección popular, lo que excluye la posibilidad de predeterminedar o predecir si el precandidato que ha de convertirse en triunfador será de género femenino o masculino. Por esta razón se pudiera considerar que la sentencia del TEPJF al favorecer la designación de candidatos sobre la elección de los mismos, afectó la democracia interna de los partidos.

Para el 22 de febrero, fecha en que el Consejo General acató la última sentencia del Tribunal Electoral sobre el tema, los partidos políticos no sólo ya habían aprobado su método de selección de candidatos y lo habían hecho del conocimiento del IFE, sino que sus procesos internos de selección de candidatos ya se encontraban en su etapa final.

Lo anterior tuvo como resultado que del 15 al 22 de marzo de 2012, fecha en que corrió el plazo para la presentación de solicitudes de registro de candidatos, diversos partidos y coaliciones no cumplieron con la cuota de género para los candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa, conforme al criterio del Tribunal Electoral Federal.

Por lo que hace a las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de diversos partidos, éstas no se integraron conforme a lo señalado en el artículo 220 del COFIPE.

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 221, párrafo 1, del referido Código, así como en el punto décimo quinto del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a Diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012*, el IFE requirió a los partidos y coaliciones, para que en el plazo de 48 horas rectificaran las solicitudes de registro de sus candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, según el caso.

Como resultado, los partidos políticos debieron realizar diversas sustituciones en sus listas de candidatos, afectando con ello los derechos adquiridos de candidatos previamente seleccionados, dado que, como se dijo anteriormente, un número importante de los candidatos varones sustituidos por mujeres habían sido seleccionados por un método democrático.

Es importante destacar que, además, el Consejo General se vio obligado a sesionar previamente a la fecha establecida para resolver sobre las solicitudes de registro de candidatos, puesto que se requería otorgar un plazo de 48 horas a los partidos políticos para que rectificaran sus solicitudes de registro, y después constatar que éstas cumplieran con los requisitos de ley, entre ellos, el cumplimiento de las cuotas de género, la integración de las listas y la conformación de las fórmulas de candidatos.

## Conclusiones

En primer lugar, se observa como necesario ajustar el plazo establecido en el artículo 225, párrafo 5, del COFIPE, con el que cuentan los consejos del Instituto para celebrar la sesión especial para resolver sobre el registro de candidatos, ya que se considera que tres días son insuficientes para:

- Verificar que la solicitud de registro se encuentre suscrita por la persona facultada para ello y contenga los requisitos de ley;
- Verificar que la declaratoria de aceptación de la candidatura contenga firma autógrafa así como el cargo para el que se le postula;
- Verificar del acta de nacimiento el nombre completo del candidato (debiendo estar atentos a notas marginales y a pies de página), su género, si cumple con el requisito de edad y origen para el cargo

para el que se le postula, y de tratarse de un candidato nacido en el extranjero, verificar el origen de sus padres;

- Verificar la correspondencia de la credencial para votar de cada candidato con el acta de nacimiento, el género y su clave de elector;
- Verificar el cumplimiento al requisito establecido en el artículo 55, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Verificar que exista una manifestación del partido de que sus candidatos fueron seleccionados conforme a sus normas estatutarias, misma que deberá contar con firma autógrafa de la persona facultada para ello;
- Verificar que los candidatos hayan presentado su informe de gastos de precampaña;
- En caso de presentar instrumento notarial respecto del nombre con el que se le conoce públicamente al candidato, verificar su coincidencia con la solicitud;
- Realizar la captura de los datos de los candidatos en el sistema de cómputo;
- Verificar que no existan duplicidades al interior de las listas de cada partido;
- Que ningún candidato esté siendo postulado por más de un partido político o coalición;
- Que ningún candidato esté siendo postulado para más de un cargo de elección popular;
- Que cada partido político o coalición cumpla con las cuotas de género;
- Que cada partido político cumpla con los segmentos que integran las listas de representación proporcional;
- Que ningún partido o coalición rebase el número de candidaturas simultáneas a que tiene derecho; y
- Que las fórmulas se encuentren integradas por candidaturas del mismo género.

En el pasado proceso electoral federal se analizaron 6,442 solicitudes de registro.

Ahora bien, el plazo que se determine para que los consejos celebren sus sesiones especiales de registro de candidatos, debería contemplar la posibilidad de que los partidos no den cumplimiento a la cuota de género, a fin de que exista una sesión previa a la especial, en la que el Consejo General resuelva, de ser el caso, exclusivamente sobre cuestiones de género e integración de fórmulas y listas, y posteriormente sesionen los consejos competentes. También debería contemplar la posibilidad de realizar requerimientos –y los términos para ello– a los partidos o coaliciones sobre el contenido de las solicitudes de registro, en el caso de que éstas no cumplan con los requisitos y se presenten en el límite del plazo para su registro.

En segundo lugar, a fin de otorgar certeza tanto a los partidos como a los candidatos y a los afiliados y simpatizantes, resulta necesario establecer con toda claridad los casos de excepción para la aplicación de la cuota de género, en el caso particular, como se encuentra actualmente la ley, debería precisarse en el artículo 219, párrafo 2, qué es lo que debe entenderse por “proceso de elección democrático”.

Finalmente, debe precisarse si las fórmulas de candidatos deben estar integradas por personas del mismo género o no.

## VII. LOS DEBATES PRESIDENCIALES EN 2012

### Introducción

Por mandato de ley (artículo 70 del COFIPE), el Instituto Federal Electoral está facultado para coordinar la realización de dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la República, así como disponer de lo necesario para su producción técnica y difusión, con la finalidad de promover el ejercicio de un voto libre, informado y razonado de la ciudadanía. El código electoral señala que el Consejo General determinará el día, hora y las reglas de ambos debates, “escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos”.

Para realizar esta tarea, el IFE llevó a cabo una serie de acciones y trabajo coordinado con los partidos políticos y coaliciones para generar los acuerdos fundamentales sobre la fecha, lugar, hora, formato y reglas de los debates presidenciales a que se refiere el artículo 70 del COFIPE. En todo momento, la autoridad electoral fue respetuosa de los acuerdos tomados por los representantes de la candidata y los tres candidatos a la Presidencia de la República.

El Consejo General del IFE aprobó acuerdos para cada uno de los debates, en los cuales se establecieron las reglas detalladas, contenidos, formatos y demás temas relacionados con ambos debates.

### Marco normativo

A partir de la reforma electoral 2007-2008 se estableció que el IFE es responsable de la organización de dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la República. Al respecto, el COFIPE establece en su artículo 70 que:

1. Con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.

De acuerdo con la normatividad vigente, los debates se realizaron la primera semana de mayo y la segunda semana de junio del año de la elección, bajo la coordinación y en términos de los acuerdos que para ello tomó el Consejo General del IFE, considerando la opiniones de los

partidos políticos vertidas tanto en la Mesa de Representantes como en la Mesa Técnica; además, ambos eventos fueron transmitidos por las estaciones de radio y televisión permisionarias, como lo establece el artículo 70 del COFIPE:

2. Los debates serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate tendrá lugar en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el Consejo General.

3. Los debates serán transmitidos, en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. El Instituto dispondrá lo necesario para la producción técnica y difusión de los debates. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

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

5. Las reglas para los debates serán determinados por el Consejo General, escuchando previamente las propuestas de los partidos políticos.

6. El Instituto informará, en el tiempo de radio y televisión que para sus fines tiene asignado, la realización de los debates a que se refiere el presente artículo.

Para cumplir con la obligación legal del IFE de realizar dos debates, el Consejo General aprobó los acuerdos:

- CG14/2012 (25 de enero de 2012), por el que se creó la “*Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General*

*los lineamientos, criterios o bases para la realización de los debates entre los candidatos de los partidos y coaliciones durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012”.*

- CG99/2012 (29 de febrero de 2012), por el que se emitieron las Bases y Lineamientos o Criterios Orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- CG120/2012 (7 de marzo de 2012), por el que se creó el Comité Técnico que sugeriría los formatos para la celebración de los debates previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- CG224/2012 (18 de abril de 2012), por el que se determinaron las reglas para la celebración del primer debate y aspectos generales del segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- CG345/2012 (31 de mayo de 2012), por el que se determinaron las reglas para la celebración del segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos previstos en el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### Implementación del marco normativo

Como parte de los procedimientos, etapas y acuerdos tomados para la realización de los debates presidenciales organizados por el IFE, el 25 de enero de 2012 se creó la Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los lineamientos, criterios o bases para la realización de los debates entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República (CG14/2012). La comisión se integró de la siguiente manera:

- Consejero Electoral Sergio García Ramírez, Presidente
- Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez
- Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández
- Coordinador Nacional de Comunicación Social, José Luis Alcudia Goya, Secretario Técnico

La comisión fue integrada también por los representantes de los partidos políticos y por los Consejeros del Poder Legislativo del Consejo General.

En cumplimiento al Acuerdo CG120/2012, y con la finalidad de cumplir con la tarea de elaborar un documento base para la realización de los debates a que refiere el artículo 70 del COFIPE, el 7 de marzo se instaló el Comité Técnico, integrado por 11 expertos, enviados por

reconocidas instituciones especializadas (AMAI, AMEDI, CIDE, COLMEX, UNAM, IPN, ITAM, UAM-X, UI, CIRT, La Red). El 20 de marzo, el Comité Técnico presentó un Informe final con sugerencias no vinculantes para la realización de los debates, las cuales se hicieron del conocimiento de partidos y coaliciones.

El 23 de marzo, y en cumplimiento al Acuerdo CG99/2012, se integró una Mesa de Representantes designados por los candidatos a la Presidencia de la República para acordar, “con el más amplio consenso, el formato, las fechas y horas para la celebración de los debates, cuestiones de logística y aspectos materiales y técnicos de producción”.

- Primer debate

Para acordar los términos de la realización del primer debate, la Mesa de Representantes celebró reuniones los días 28 de marzo, 3, 10, 13 y 16 de abril.

Adicionalmente, por acuerdo de la Mesa de Representantes, se instaló una Mesa Técnica integrada por técnicos especializados designados por los candidatos. Esta mesa se reunió los días 9 y 12 de abril, y todos sus acuerdos fueron confirmados por la Mesa de Representantes, de manera unánime.

Con base en los trabajos y consensos adoptados por la Mesa de Representantes, el 18 de abril, el Consejo General del IFE aprobó el *Proyecto de Acuerdo por el que se determinan las reglas para la celebración del primer debate y aspectos generales del segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (CG224/2012).

El primer debate se realizó en los términos acordados por la Mesa de Representantes, el domingo 6 de mayo de 2012, en la Ciudad de México, en las instalaciones del World Trade Center, a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro de México, con una duración total de 120 minutos.

- Segundo debate

Para acordar los términos de la realización del segundo debate, la Mesa de Representantes celebró reuniones los días 14, 17, 22, 24 y 29 de mayo. Por su parte, la Mesa Técnica se reunió los días 14 y 28 del mismo mes.

Con base en los trabajos y consensos adoptados por la Mesa de Representantes, el 31 de mayo de 2012, el Consejo General del IFE apro-

bó el *Proyecto de Acuerdo por el que se determinan las reglas para la celebración del segundo debate entre la candidata y los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (CG345/2012).

El segundo debate se realizó en los términos acordados por la Mesa de Representantes, el domingo 10 de junio de 2012, en la ciudad de Guadalajara, en las instalaciones del Centro de Convenciones Expo Guadalajara, a partir de las 20:00 horas, tiempo del centro de México, con una duración total de 135 minutos.

## Resultados

Los resultados reportados con relación a la realización, difusión y transmisión de los debates previstos en el artículo 70 del código electoral, son los siguientes:

2012	Primer debate	Segundo debate
Personas de 18 años o más que vieron el debate	8 millones 900 mil 879	12 millones 913 mil 007

Fuente: IBOPE.

- Primer debate

### Acciones emprendidas por el IFE

Con el fin de propiciar la transmisión de los debate en el mayor número posible de estaciones y canales, se realizaron las siguientes actividades:

- Firma de un Convenio de Apoyo y Colaboración entre el IFE y la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), con el objeto de establecer bases y mecanismos de colaboración para que el mayor número posible de afiliados a la CIRT transmitieran los debates del proceso electoral 2012.
- Notificación a 654 permisionarios (577 de los cuales son públicos) e invitación a 1,681 concesionarios a nivel nacional.
- Publicación de cuatro desplegados en diversos periódicos de circulación nacional, dirigidos a concesionarios de la radio y la televisión para exhortarlos a difundir el debate, y para invitar a la sociedad en general a presenciarlos. Asimismo, se publicaron 167 inserciones en medios impresos de todo el país.
- Difusión de nueve comunicados de prensa en donde se informó sobre diversos asuntos vinculados con la realización de los debates.

- Información permanente en las redes sociales del IFE (*Facebook* y *Twitter*) y sobre las características técnicas para la transmisión del debate en radio y televisión.
- El Instituto dispuso lo necesario para la producción técnica y la difusión del debate en los términos acordados. El debate se promocionó a través de *spots* de radio y televisión, correspondientes a los tiempos del Estado que el IFE tiene asignados para sus fines, desde el 22 de abril y hasta el 6 de mayo, con un total de 33,820 promocionales transmitidos en todo el país.

### Cobertura del primer debate

Los resultados que arrojó el monitoreo de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) sobre la transmisión del debate indican que en total, mil 92 emisoras de radio y televisión en las 32 entidades del país transmitieron el evento. De ellas, 170 son permisionarios que transmiten su señal a través de 529 estaciones repetidoras en todo el país, y el resto, 563 emisoras de radio y televisión, son emisoras concesionarias (535 que fueron monitoreadas y que cubren otras 28 emisoras que operan en combos AM-FM).

Todas esas estaciones se corresponden a los catálogos con los que cuenta el IFE y que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. Puede consultarse en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo\\_de\\_Medios\\_Aprobados\\_CRT/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo_de_Medios_Aprobados_CRT/)

Emisoras de radio y televisión que transmitieron el primer debate			
Régimen	Emisoras monitoreadas	Cobertura de las emisoras	Total
Permisionarios (obligados)	170	359	529
Concesionarios	535	28	563
<b>Total</b>	<b>705</b>	<b>387</b>	<b>1,092</b>

Por otra parte, según datos publicados por distintas empresas de la radio y la televisión en el país (y que citan como fuente las cifras de IBOPE), el *rating* del debate presidencial alcanzó 10.4 puntos en un solo canal de televisión (Canal 5), superando en audiencia a varios programas que regularmente tienen alto *rating* y que se transmitieron simultáneamente al debate. Asimismo, el debate fue transmitido por otros canales de televisión abierta (11, 22 y 40) además de que fue transmitido en permisionarias y concesionarias de la radio y en la televisión de paga. Hasta el 17 de enero de 2013, se habían registrado un total de 976,726 reproducciones del primer debate a través de internet.

- Segundo debate

#### Acciones emprendidas por el IFE

Con el fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales, se realizaron las siguientes actividades:

- Notificación a 578 permisionarios obligados a transmitir el debate, e invitación a 1,757 permisionarios y concesionarios de todo el país para participar en la difusión del evento.
- Publicación de 175 inserciones (desplegados) en periódicos de todos los estados de la República, y nueve inserciones en periódicos y revistas de circulación nacional, para promover la difusión del segundo debate presidencial.
- Difusión de comunicados de prensa en donde se informó sobre las reglas del segundo debate, así como las diferentes plataformas electrónicas de comunicación en que se transmitió el debate.
- Información permanente en redes sociales del IFE sobre las características del debate en radio y televisión.
- El Instituto dispuso lo necesario para la producción técnica y la difusión del debate en los términos acordados. El debate se promocionó a través de *spots* de radio y televisión, correspondientes a los tiempos del Estado que el IFE tiene asignados para sus fines, desde el 25 de mayo y hasta el 10 de junio, con un total de 36,538 promocionales transmitidos en todo el país.

#### Cobertura del segundo debate

Los resultados que arrojó el monitoreo de los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) sobre la transmisión del debate indican que en total, mil 283 emisoras de radio y televisión en las 32 entidades del país transmitieron el evento, es decir, 190 emisoras más que en el primer debate. De ellas, 180 son permisionarios que transmiten su señal a través de 536 estaciones repetidoras en todo el país, y el resto, 747 emisoras de radio y televisión, son emisoras concesionarias (713 que fueron monitoreadas y que cubren otras 34 emisoras que operan en combos AM-FM).

Todas esas estaciones se corresponden a los catálogos con los que cuenta el IFE y que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. Disponibles en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo\\_de\\_Medios\\_Aprobados\\_CRT/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo_de_Medios_Aprobados_CRT/)

Emisoras de radio y televisión que transmitieron el debate	
Régimen	Total (cobertura efectiva según catálogo)
Permisionarios	536
Concesionarios	747
<b>Total</b>	<b>1,283</b>

De acuerdo a los mapas de cobertura, las emisoras que transmitieron el segundo debate abarcan un territorio en donde habita más del 95% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal.

Cobertura del Padrón Electoral y la Lista Nominal del segundo debate presidencial									
Total		Cobertura de emisoras obligadas a transmitir el debate				Cobertura de emisoras no obligadas a transmitir el debate			
Padrón Electoral	Lista Nominal	Padrón Electoral	%	Lista Nominal	%	Padrón Electoral	%	Lista Nominal	%
83,678,528	76,930,518	79,834,075	95.4	73,473,144	95.5	80,242,948	95.9	73,860,873	96.0

Por otra parte, según datos publicados por IBOPE, el debate presidencial del domingo 10 de junio registró un *rating* acumulado de 26.84 puntos, considerando las coberturas de los canales 2, 3, 11, 22, cadena 3 y 34. Sólo en el canal 2, el más visto a nivel nacional, el debate tuvo 17.42 puntos de *rating*. Finalmente, hasta el 17 de enero de 2013, se habían registrado un total de 968,969 reproducciones del segundo debate a través de internet.

### Problemáticas

- La definición de reglas y formato para los debates

Con base en la experiencia en la organización de los debates del Proceso Electoral Federal 2011-2012, se puede afirmar que si bien la Comisión Temporal alcanzó los acuerdos necesarios para establecer las reglas y el formato de los debates, el trabajo y tiempo destinado a estas definiciones fue amplio y exhaustivo, ello no se reflejó, salvo en algunas características del segundo debate, en una modalidad distinta a la que se había visto en México en debates presidenciales de años anteriores.

Los datos son elocuentes para mostrar el enorme esfuerzo que implicó la definición de reglas y el formato de los debates: en primer lugar, se creó una Comisión Temporal encargada de elaborar y proponer al Consejo General los lineamientos para la realización de los debates. Para elaborar estos lineamientos, se instaló un Comité Técnico de especialistas de diversas y reconocidas instituciones que formularon varias sugerencias sobre el formato y reglas, y las documentaron en un informe final. Además, se conformó una Mesa de Representantes y una Mesa Técnica con integrantes designados por la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República para acordar finalmente los términos del formato y reglas de los debates.

Se llevaron a cabo al menos 15 reuniones para la deliberación del formato y las reglas de los debates, en las que participaron consejeros electorales, representantes de candidatos, técnicos especializados, titulares de áreas del IFE, entre otros. No obstante, el formato y las reglas finalmente aprobadas podrían haber sido más flexibles e innovadoras respecto a los debates entre candidatos presidenciales que se habían realizado antes en México.

- El número de debates

El COFIPE es claro cuando establece que “el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados...”. Sin embargo, no existe disposición normativa alguna que prohíba la realiza-

ción de otros o más debates. En este sentido, el IFE fue consistente en señalar que estos ejercicios de deliberación pública no sólo no están prohibidos, sino que son deseables, pues contribuyen a la formación de opinión y al ejercicio del voto razonado.

No obstante, se suscitó una confusión pública, orquestada desde algunos medios de comunicación, con relación a la posibilidad y legalidad de realizar debates adicionales a los que por ley el IFE está obligado a organizar. Incluso, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión presentó diversos cuestionamientos sobre la posibilidad de realizar debates y la regulación que es aplicable.

Lo anterior respondió también a la propuesta del entonces candidato de la coalición Movimiento Progresista, quien propuso la celebración de doce debates organizados por el IFE durante el periodo de campaña. Ante dicha propuesta el Instituto atendió lo establecido en el artículo 70 del COFIPE, que lo faculta para coordinar dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la República. Hay que destacar que el Instituto no hizo una interpretación restrictiva del artículo 70 asumiendo que sólo era posible la realización de dos debates, sino que dictaminó que era necesario el acuerdo de los partidos políticos para que el Instituto pudiera realizar otros debates. Adicionalmente, señaló que en todo momento los debates que se desarrollaran entre precandidatos y candidatos durante el proceso electoral federal y que no fueran organizados por el Instituto, gozarían de todas las garantías de libertad que ampara la Constitución Política, y que la conducción de dichos debates debería ceñirse a los principios básicos del oficio periodístico: libertad, objetividad y trato equitativo.

En su respuesta, el IFE fue claro: “Los debates entre precandidatos y candidatos que se desarrollen durante el Proceso Electoral Federal en curso y que no sean organizados por esta autoridad electoral, gozarán de todas las garantías de libertad que ampara la Constitución Política. La conducción de los debates deberá ceñirse a los principios básicos del oficio periodístico: libertad, objetividad y trato equitativo”.

Sin embargo, con excepción del organizado por el movimiento Yo Soy 132, en todo el proceso electoral no se realizaron más debates entre candidatos presidenciales que los que llevó a cabo el IFE. Por eso, entendiendo la importancia de estos ejercicios en los procesos electorales y en la construcción de democracia en lo general, han existido voces que proponen incrementar el número de debates que está obligado a organizar la autoridad electoral, o en su caso, evaluar la posibilidad de que se modifique la redacción actual y se especifique que se refiere a cuando menos dos debates.

- La cobertura y transmisión de los debates

Para el proceso electoral 2011-2012 un tema que estuvo en el centro de atención de la opinión pública fue la obligatoriedad de transmitir los debates en cadena nacional. Es cierto que de acuerdo a los datos reportados las propias expectativas generadas sobre los debates presidenciales, así como el trabajo que se hizo por parte del IFE para asegurar espacios que permitieran su transmisión, posibilitaron que un mayor número de mexicanos dentro y fuera del territorio nacional pudiera presenciar en vivo y posteriormente bajo demanda este ejercicio.

Ante la negativa pública del concesionario de Televisión Azteca de transmitir el primer debate presidencial y la de Televisa de difundirlo en su canal de mayor audiencia, el Consejo General del IFE discutió ampliamente en sesión extraordinaria una propuesta de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (PMC) para solicitar a la Secretaría de Gobernación la transmisión en cadena nacional de los debates entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República. La propuesta fue rechazada por siete votos a favor y dos en contra, con base en el argumento de que la ley electoral solamente obliga a los permisionarios públicos a transmitir los debates, tal como lo señala el párrafo tercero del artículo 70 del COFIPE.

Sin embargo, quienes defendían la transmisión en cadena nacional señalaban que los debates son acontecimientos de trascendencia nacional, determinantes para el proceso electoral y la sustitución de los poderes públicos, por lo cual ameritaban ser transmitidos por todas las estaciones de radio y canales de televisión del país. La importancia de los debates en la opinión pública no fue una suposición aventurada, sino un hecho que puede verificarse en la relación de los cambios en las preferencias electorales y la cobertura que los medios otorgaron a cada candidato luego de la celebración de los debates.

Es preciso señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la decisión tomada por el Consejo General del IFE, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP 198/2012.

### Conclusiones

La organización de los debates durante el proceso 2011-2012 constituye una experiencia inédita en la historia política del país por dos cuestiones de fondo: es la primera vez que el Instituto Federal Electoral tiene bajo su cargo la organización, producción y transmisión de los debates, y por el uso de las nuevas tecnologías de la información para

encontrar nuevas formas de llegar a un mayor número de mexicanos dentro y fuera del país.

Los resultados de estos dos ejercicios están a la vista. Los dos debates de mayo y junio de 2012 son los más vistos en su tipo en la historia política de este país. El trabajo tanto técnico como logístico y la definición de reglas y formato previo a estos eventos permitió estrechar la interlocución con los partidos políticos y los equipos de campaña de la candidata y los candidatos, e intensificó la atención tanto de la ciudadanía como de los medios de comunicación hacia el proceso electoral en marcha.

En cuanto a la reflexión sobre la cadena nacional, hay quienes consideran que por ser un tema nodal del proceso electoral, en caso de que los legisladores consideren que los debates deben transmitirse en cadena nacional, el artículo 70 del COFIPE deberá prever la obligación de los concesionarios en ese sentido.

La combinación de estos ingredientes hizo posible que se cumpliera con el objetivo de proporcionar a la ciudadanía insumos que les permitan ejercer un voto razonado e informado. La autoridad electoral debe seguir avanzando y promoviendo esquemas que generen ejercicios dinámicos y el uso de formatos abiertos que permitan el debate y contraste de ideas en el sentido más amplio.

La experiencia de los dos debates muestra que es necesario cuidar tanto los formatos de producción como las formas en que se organiza la deliberación pública. Fue en torno de estos aspectos que la opinión pública manifestó su crítica de los ejercicios.

Los debates sin duda constituyen un elemento fundamental de las democracias modernas para contrastar propuestas, plataformas e ideas y, en este sentido, seguramente constituirán una piedra angular del próximo proceso electoral federal.

- La definición de reglas y formato para los debates

En vista del enorme esfuerzo institucional realizado para acordar las reglas y el formato de los debates, que en suma no se correspondió con una propuesta novedosa para propiciar mejores condiciones de deliberación, cabe reflexionar sobre quiénes deben participar en la definición de estos asuntos. En su caso, considerar la posibilidad de replicar ejercicios y formatos que hayan sido exitosos en otros países.

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, y con el objeto de cumplir con toda formalidad con su obligación, el IFE dejó en manos

de los partidos políticos y coaliciones los acuerdos fundamentales sobre la fecha, lugar, hora, formato y reglas de los debates presidenciales a que refiere el artículo 70 del COFIPE.

- La pertinencia de incrementar el número de debates

Independientemente de que se pueda establecer como obligación de ley la realización de más debates, lo relevante es poder establecer una política de comunicación social, de difusión y promoción, que favorezca la realización de este tipo de ejercicios. No es aventurado afirmar que una de las razones que explican la ausencia de debates organizados por actores distintos a la autoridad electoral, es la inhibición o inseguridad que existe tanto en partidos y candidatos como en medios de comunicación, de incurrir en alguna violación a la ley. Ello fue base para que en diversos medios se expresaran quejas del modelo de comunicación definido en la ley.

Desde otra perspectiva, se puede afirmar que los debates nunca estuvieron prohibidos por parte de la autoridad electoral, sin embargo, la propaganda simulada o presentación de un anuncio como si se tratara de un debate, sí está prohibida desde la reforma electoral y es importante distinguir con claridad que lo único prohibido es la simulación y nunca el debate.

En ese sentido sería adecuado aprovechar la experiencia de 2012, en donde se celebraron ejercicios de debate en el ámbito distrital y local, y valorar si es necesario hacer que este tipo de ejercicios también sean obligatorios para que cuando menos exista un debate distrital y uno local que tenga difusión en emisoras locales y permita a los electores contrastar propuestas no sólo en el ámbito de los candidatos presidenciales.

- La cobertura y transmisión de los debates

El IFE, a través de diversas y sistemáticas acciones institucionales, logró que la cobertura y transmisión de los debates organizados en el proceso electoral 2011-2012 registrara índices de audiencia muy superiores a los obtenidos en ejercicios similares de años electorales anteriores. La discusión sobre la pertinencia de la cadena nacional de los debates presidenciales sigue siendo vigente y merece reflexiones profundas y abiertas.



## VIII. REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

El Registro Federal de Electores es una pieza clave en la construcción de todo proceso electoral en México. Sus obligaciones y facultades son amplias y constituyen la base de prácticamente todas las decisiones que giran en torno a la organización y puesta en marcha de las elecciones, tanto federales como locales. Del Padrón Electoral dependen muchos procesos, entre ellos la determinación del presupuesto del IFE, el cálculo del número de casillas a instalar y de funcionarios a capacitar, la cantidad de boletas que se deben imprimir, entre otros. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) es la responsable del registro más abarcador y actualizado de ciudadanos mexicanos; en el presente capítulo se ofrece un breve recuento de sus actividades y se plantean algunos de los más importantes retos enfrentados en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En el trabajo de la DERFE es fundamental resaltar el carácter dinámico de la población mexicana, que tiene un sistemático y permanente impacto en la incorporación de nuevos ciudadanos al Padrón Electoral, o en la actualización de sus datos. Esta dinámica demográfica obliga a la DERFE a una constante e incesante tarea de empadronamiento y depuración.

En este capítulo se da cuenta de las problemáticas que se presentaron con relación a los proyectos y programas fundamentales instrumentados durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como las diferentes disyuntivas que se enfrentaron a lo largo del proceso, con la implementación de la normatividad electoral.

En particular, en este capítulo se desarrollan los siguientes temas: vigencia de las credenciales para votar con fotografía, la credencial de elector como medio de identificación frente a la posible emisión de la cédula de identidad para mayores de edad, actualización y depuración del Padrón Electoral y Listas Nominales de Electores, y finalmente la actualización de la geografía electoral.

### VIII.1. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA

#### Introducción

La reforma electoral 2007-2008 trajo un cambio sustancial para el Registro Federal de Electores, al establecer una vigencia de 10 años a la credencial para votar (CPV), que antes era vitalicia. El establecimiento de la vigencia de la CPV obedeció a la necesidad de contar con un Padrón Electoral y una Lista Nominal más actualizados y más confiables. Se trata de una definición sencilla pero de muy compleja implementación y amplísimos alcances: sacar de la circulación a millones de credenciales con fotografía (las más antiguas) y renovar su equivalente.

#### Marco normativo

COFIPE: artículo 200, párrafo 4, sobre la vigencia de la CPV; artículo 118, párrafo 1, inciso II) que faculta al Consejo General para aprobar el modelo de la CPV, y artículo 128, inciso e), que dispone que la DERFE tiene como atribución expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto del código electoral.

El artículo 200, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que 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.

El artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que las credenciales para votar que tengan como último recuadro el “03” para el marcaje del año de la elección federal, podrían ser utilizadas para ejercer el derecho de voto hasta la elección del año 2009. Para el caso de las credenciales con último recuadro “09” el Consejo General dispondría lo necesario para su utilización y/o reemplazo.

- Acuerdo CG304/2010 (14 de septiembre de 2010) por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03”, en las entidades federativas con elecciones durante el año 2011, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Resolución del Recurso de Apelación con número de expediente SUP-RAP-109/2010.

### Implementación del marco normativo

El Acuerdo CG304/2010 estableció que a partir del 1 de enero de 2011 las credenciales cuyo último recuadro para marcar el voto es el año 2003 (credenciales 03) no podían ser utilizadas como medio de identificación personal, excepto en los estados y municipios con elecciones locales en el año 2011, en cuyos casos la credencial perdería vigencia al día siguiente de la elección correspondiente. En términos de su registro electoral, los ciudadanos conservarían su inscripción en el Padrón Electoral, pero serían excluidos de la Lista Nominal.

- Acciones emprendidas para el remplazo de las credenciales 03

Con la finalidad de difundir la aceptación de la “credencial 03” como medio de identificación hasta el 31 de diciembre de 2010 o hasta el día siguiente al de la jornada electoral local respectiva, se firmaron los siguientes convenios de colaboración:

- Convenio de Apoyo y Colaboración suscrito el 14 de diciembre de 2010 con la Asociación de Bancos de México, A. C.
- Convenio de Apoyo y Colaboración firmado el 16 de diciembre de 2010 con la Secretaría de Gobernación.
- Convenios de Apoyo y Colaboración con autoridades de los gobiernos estatales. La firma de los convenios con entidades ocurrió del 17 de noviembre de 2010 al 5 de marzo de 2012.

Con el objeto de orientar y motivar a la ciudadanía a que actualizar y renovara su credencial 03, se realizaron las siguientes actividades:

- Estrategia de notificación ciudadana: se instrumentó del 16 de octubre al 15 de diciembre de 2011, a través de visita domiciliaria. Se realizaron un total de 3'386,683 notificaciones.
- Difusión: en el ámbito nacional, se transmitieron por televisión 74,224 mensajes y 498 entrevistas; por radio 793,945 promocionales y 635 entrevistas de funcionarios del RFE; y en prensa escrita se publicaron 662 inserciones y 651 entrevistas. Se exhibieron 44,070 carteles, se distribuyeron 689,515 volantes y se transmitieron mensajes a través de equipos de perifoneo durante 13,899 horas.

### Resultados

- Credenciales 03

Para el 31 de diciembre de 2010 quedaban sin renovar 7.7 millones de ciudadanos con credenciales 03, las cuales tal como lo estableció el Acuerdo del Consejo General (CG304/2010) perdieron vigencia el 1 de enero de 2011. De éstas, 5.6 millones fueron dadas de baja de la Lista Nominal en lo que se conoció como el primer evento de exclusión de credenciales 03.

Más tarde, se sucedieron cuatro eventos de exclusión adicionales, que se llevaron a cabo luego de los procesos electorales locales celebrados en 2011, y en donde se dieron de baja 2.1 millones de credenciales 03.

Evento de exclusión	Elección local o causa de baja	Credenciales 03 que perdieron vigencia	Fecha (2011)	Fecha de exclusión de LN
1°	PÉRDIDA DE VIGENCIA	5.6 millones	1 de enero	1 de enero
2°	Guerrero	250,736	30 de enero	1 de febrero
3°	Baja California Sur	31,175	6 de febrero	8 de febrero
4°	México	873,800	3 de julio	5 de julio
	Coahuila	178,910		
	Hidalgo	192,418		
	Nayarit	81,370		
5°	Michoacán	447,135	13 de noviembre	15 de noviembre
<b>Total</b>		<b>7.7 millones de credenciales 03</b>		

Dado que la credencial para votar está únicamente vinculada al registro de la Lista Nominal, al perder su vigencia se excluye sólo de este listado, pero no del Padrón Electoral.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> El IFE está obligado a dar de baja de la Lista Nominal a los ciudadanos cuya credencial ha perdido su vigencia, pero no puede excluirlos del Padrón Electoral. Por ello, las credenciales 03 que no fueron renovadas y fueron dadas de baja de la Lista Nominal, mantienen un registro vivo en el Padrón.

- Credenciales 09

En el mismo Acuerdo CG304/2010 del Consejo General se estableció que conforme al estudio técnico realizado por la DERFE, las credenciales para votar que tuvieran como último recuadro el “09” para el marcaje del año de la elección federal, podrían ser utilizadas en la elección federal de 2012, en las elecciones locales que se llevarían a cabo hasta el 2 de julio del mismo año, inclusive, y en las elecciones extraordinarias que pudieran derivarse de dichos procesos electorales.

En cumplimiento a dicho Acuerdo, durante la Campaña de Actualización Intensa del Padrón Electoral 2011-2012, los registros de ciudadanos con credencial 09 en Lista Nominal se disminuyeron en poco más de 714 mil registros, de los cuales 683 mil reemplazaron su credencial.

### Problemáticas

El establecimiento de la vigencia de la CPV insertó al registro electoral en una novedosa mecánica de continua actualización, con muchas y complejas consecuencias en la operación del Padrón y la Lista Nominal, pero con innegables ventajas en cuanto a la validez, sustento y autenticidad de la principal identificación oficial mexicana: la credencial para votar.

Las dificultades para la actualización y renovación de las CPV son diversas. El cambio de domicilio no reportado es un problema latente en la actualización del registro electoral. Gracias a la Verificación Nacional Muestral de 2012 sabemos que el 18.4% de los mexicanos registrados en la Lista Nominal no han reportado su cambio de domicilio a pesar de las campañas de actualización que difunde el IFE de forma permanente en todo el país.

El que los ciudadanos no reporten su cambio de domicilio tiene dos implicaciones evidentes e importantes:

- Las localidades “expulsoras” de población presentan un Padrón Electoral y una Lista Nominal normalmente superior –en términos absolutos– a la población, pues los ciudadanos que dejan la demarcación disminuyen la población residente sin impactar en los instrumentos registrales electorales, en tanto no reportan su cambio de domicilio, y
- Por el contrario, las localidades “receptoras” de población generalmente presentan un número mayor de habitantes que las cifras del Padrón Electoral y de la Lista Nominal, porque en estos casos los ciudadanos aumentan la población residente sin incrementar el Padrón ni la Lista Nominal sino hasta que reporten su cambio de domicilio.

Por otro lado, existe un remanente de ciudadanos sin credencial vigente, debido a que han perdido sus derechos político-electorales con motivo de resoluciones penales. Estos registros permanecen en el Padrón Electoral, así como los fallecidos que aún no han sido reportados a la DERFE.

Aunque la última reforma legal puso un plazo de vigencia a la credencial para votar con fotografía, por resolución jurisdiccional se excluyó de dicho plazo a los poseedores de credenciales que no se encuentren dentro del territorio nacional, independientemente de su fecha de emisión; es decir, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, por no tener la posibilidad física y material de realizar su canje, siguen teniendo una credencial vigente. La consecuencia directa es la imposibilidad de contar con un Padrón Electoral perfectamente actualizado, al no existir mecanismos que permitan identificar cuáles credenciales están físicamente en el territorio nacional y cuáles están en el extranjero.

Como ya se explicó, dado que la credencial para votar está únicamente vinculada al registro de la Lista Nominal, al perder su vigencia se excluye sólo de este listado, pero no del Padrón Electoral. Es decir, el IFE está obligado a dar de baja de la Lista Nominal a los ciudadanos cuya credencial ha perdido vigencia, pero no puede excluirlos del Padrón Electoral. Es a esta dualidad registral a la que se debe la brecha existente entre el Listado Nominal y el Padrón Electoral.

### Conclusiones

Con la finalidad de evitar que continúe la brecha entre el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, y mejorar la calidad de los registros electorales, sería conveniente posibilitar la baja al Padrón Electoral de los registros correspondientes a las credenciales 03 y, en su momento, los que vayan perdiendo vigencia en el futuro.

Es indispensable buscar vías para estar en condiciones legales y operativas de actualizar y renovar credenciales en el extranjero. Los datos que ofreció el Comité Técnico del Padrón Electoral en los diversos informes que presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores a lo largo del proceso electoral, muestran que el universo desconocido de CPV que trasciende las fronteras mexicanas, condena al Registro Federal de Electores a la imposibilidad de una actualización total de sus bases de datos. Como se ha dicho, el Padrón Electoral es la base de gran número de decisiones en todos los procesos comiciales, y de su actualización depende la precisión y alcance de estas decisiones. La acelerada dinámica migratoria y el sostenido crecimiento demográfico son dos retos para los cuales es fundamental encontrar soluciones por la vía legal e instrumental.

## VIII.2. LA CREDENCIAL PARA VOTAR COMO MEDIO DE IDENTIFICACIÓN FRENTE A LA POSIBLE EMISIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA

### Introducción

La credencial para votar es el principal documento utilizado por los mayores de 18 años como medio de identificación: no hay en México un documento de identificación oficial que conjugue mejor las características que hacen de este instrumento un referente de la vida cotidiana: acreditación pública a lo largo de la últimas dos décadas, credibilidad, gratuidad, seguridad, proximidad y amplia cobertura.

Originalmente pensada para fines electorales, a lo largo de los últimos 22 años, y ante la ausencia de un documento de identificación oficial que sirviera para todo fin, la credencial para votar fue adquiriendo, en la ley y en la práctica, diversos atributos propios de una cédula de identidad. En esto, el Estado mexicano ha invertido una inmensa cantidad de recursos, que hoy se reflejan en un dato contundente: 79 millones de ciudadanos mexicanos cuentan con su credencial de elector vigente y la usan para todo tipo de trámites, tanto ante instancias públicas como privadas.

El Instituto Federal Electoral está convencido de la necesidad de contar con un documento único de identificación para los mexicanos, que sirva para todo fin y que sea reconocido como instrumento de identidad plena. Por la experiencia adquirida, los recursos invertidos, pero sobre todo por la confianza social y uso cotidiano de la CPV, resulta pertinente plantear la posibilidad de decantar nuestra legislación a favor de este instrumento como único documento de identificación oficial.

### Marco normativo

La Ley General de Población, en sus artículos 98, 104 y 105, establece la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano y obtener su cédula de identidad ciudadana, señalando a esta última como el medio de identificación oficial ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero. El mismo ordenamiento, en su artículo cuarto transitorio del Decreto, establece que en tanto no sea expedida la cédula de identidad ciudadana, será la credencial para votar el medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.

Por su parte, la resolución recaída en el expediente SUP-RAP-109/2010 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su apartado “d) Naturaleza de la Credencial para votar con Fotografía como documento para ejercer el sufragio y de identificación”, precisa que la credencial para votar con fotografía tiene una doble función: como instrumento para el ejercicio del voto y como medio para identificarse, características que resultan indisolubles.

La CPV como identificación por obligación legal		
1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto original 1917); artículo 36.	Los ciudadanos mexicanos deben inscribirse en los padrones electorales.
Primera credencial: Credencial naranja (sin fotografía)		
1990	Artículo segundo transitorio del Decreto (1990), por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.
Segunda credencial: Credencial con fotografía		
1992	Artículo cuarto transitorio del Decreto que reforma la Ley General de Población (1992).	En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.
2007	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); artículo 200, párrafos 1 y 2.	La credencial debe contar con los siguientes datos (entre otros): firma, huella digital, fotografía, clave del registro y Clave Única del Registro de Población.
Tercera credencial (actual): incluye CURP como dato fijo y los siguientes elementos de seguridad: dispositivo ópticamente variable, foto fantasma, firma y foto digitalizada, foto en tinta ultravioleta, código de barras con huellas dactilares.		

### Implementación del marco normativo

La credencial para votar fue creada para fines electorales, el instrumento fundamental para ejercer el derecho al voto. Sin embargo, en las últimas dos décadas ha logrado un reconocimiento que trasciende al ámbito electoral, convirtiéndose en un medio de identificación ampliamente aceptado.

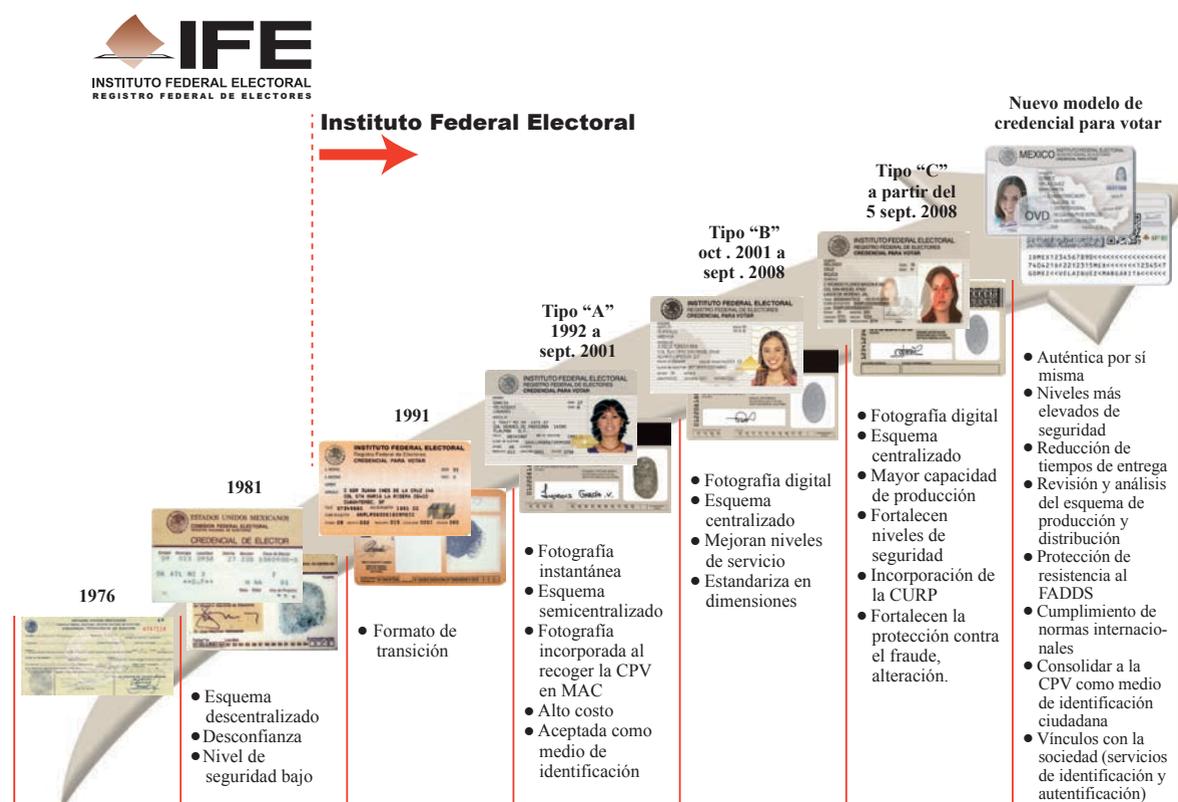
En cumplimiento a la disposición del Decreto de la Ley de Población (artículo cuarto transitorio del Decreto de la Ley General de Población de 1992), el IFE ha suscrito 76 convenios de apoyo y colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, así como con instituciones públicas y privadas, con la finalidad de que la credencial para votar sea aceptada como medio de identificación para realizar todo tipo de trámites.

## Resultados

Desde la creación de la credencial para votar en 1992, se han ido incorporando diferentes elementos con el propósito de contribuir a que continúe siendo un instrumento confiable y auténtico para ejercer el derecho al voto y acreditar la identidad, así como para evitar su falsificación, alteración, diversificación, duplicación y simulación.

El Instituto Federal Electoral ha emitido tres diferentes modelos de credencial para votar con fotografía. Sus características son similares entre sí y representan la evolución en la aplicación de nuevas tecnologías y la incorporación de elementos de mayor seguridad. Todo ello con el fin de garantizar la integridad de datos y evitar su falsificación.

A continuación se muestra una representación gráfica de la evolución de los formatos de la CPV:



En sus 22 años de existencia, la CPV ha representado una inversión del Estado mexicano de alrededor de 2 mil 500 millones de dólares, que se refleja en los siguientes resultados:

- En los últimos seis años, el IFE entregó más de 70 millones de credenciales (equivalente al 88.87% de la Lista Nominal). Es decir, casi el 90% de las credenciales son de expedición reciente, por lo que cuentan con datos actualizados y con más y mejores elementos de seguridad y de identidad.
- Durante la CAI 2011-2012, en promedio se atendió a 60 mil ciudadanos por día.
- Cada año se producen en promedio 12 millones de credenciales, lo que implica una actualización anual del 15% de los registros en la Lista Nominal (79'454,802 de registros, CG322/2012)
- El porcentaje de empadronados ha alcanzado niveles superiores al 97% en el año 2012, de los cuales el 94% de los ciudadanos residentes en el país cuenta con CPV (Verificación Nacional Muestral 2012).
- Los datos definitivos del Padrón Electoral utilizados para la elección del 1 de julio de 2012 incluyeron a un total de 84'464,713 ciudadanos, es decir, el 97% de los mayores de 18 años han sido incorporados al Padrón al menos una vez.
- El IFE instrumenta campañas de actualización para invitar a la ciudadanía a tramitar su CPV; además, se implementan hasta nueve programas de depuración para garantizar que no existan duplicados, que los ciudadanos que fallecen, los que proporcionan datos falsos y los que son condenados penalmente, sean excluidos del Padrón.
- El IFE cuenta con más de 74 millones de registros con huellas dactilares y 92.9 millones de imágenes faciales, todos los cuales se comparan biométricamente.
- Con el nuevo modelo y la previsión legal de la vigencia de la CPV, el IFE buscará recabar en los próximos seis años, el 100% de los registros ciudadanos con las 10 huellas digitales.
- El reconocimiento de la CPV como medio de identificación oficial ha sido formalizado en 76 convenios suscritos con gobiernos, instituciones públicas y privadas.
- Crecimiento y cobertura del Padrón Electoral y la Lista Nominal (1991-2012).

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 CPV. De allí que el IFE sea tan enfático en el fortalecimiento y arraigo social de sus instrumentos.

La actual vida democrática de México no se explica sin la CPV y sin el Padrón Electoral. Corresponde a todas las instituciones democráticas del país velar por su preservación y permanencia.

## Problemáticas

El Estado mexicano, consciente de su obligación de garantizar este derecho fundamental a través de la emisión y el otorgamiento gratuito de un instrumento o cédula de identificación, ha colocado en su legislación múltiples disposiciones encaminadas a garantizar el derecho a la identidad. El Registro Nacional de Población, y la ley que le dio luz –Ley de Identificación Personal– datan de 1933. Desde entonces, se establecía la existencia de una tarjeta o cédula de identificación y la creación del registro correspondiente.

Sin embargo, fue hasta 1990 que se estableció en la Constitución la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, así como la responsabilidad del Estado de expedir el documento que acredite la ciudadanía mexicana. La cédula de identidad fue concebida como el documento que abarcaría a toda la población mexicana y que la dotaría de identificación para todo fin.

Entre tanto, en la práctica, la credencial para votar fungiría como instrumento de identificación en el territorio nacional, para lo cual se establecieron una serie de disposiciones legales que le fueron otorgando cualidades y funcionalidades propias de un documento para acreditar la identidad ciudadana.

Pero la realidad alcanzó el ideal: la intensa vida electoral de México fue más rápida y requirió de la emisión de la credencial para votar de manera perentoria. Desde entonces, convivieron el concepto ideal de la cédula de identidad, que no existía en los hechos, frente a la realidad material de un documento electoral altamente confiable y por ello extensamente utilizado: la credencial para votar.

Es así que a falta de un documento de identificación oficial, la credencial para votar se acreditó a lo largo de las últimas dos décadas como el instrumento de identificación más aceptado ante instituciones públicas y privadas en México, para prácticamente cualquier trámite.

La decisión está entre activar y poner en circulación uno o dos documentos de identidad para fines distintos o, por el contrario, apostar por un solo documento que pueda y deba cumplir con las necesidades de identificación para todo propósito.

Si bien la legislación no impide la coexistencia de la cédula de identidad ciudadana y la credencial para votar, la calidad como documento de identificación que ha adquirido la credencial para votar en los últimos años, muy probablemente implicaría una permanente yuxtaposición con la cédula de identidad, generando esfuerzos y recursos redundantes para el Estado mexicano, y una profunda confusión en la sociedad en general.

Pero el problema no se reduce a la duplicación de esfuerzos y recursos, sino que implica la formación de dos bases de datos, con muy distinta ubicación institucional. La cédula de identidad ciudadana se edificaría sobre una base custodiada y regulada por el gobierno federal, mientras que la credencial para votar con fotografía es emitida por una institución autónoma y permanente, vigilada por todos los partidos políticos y auditada periódicamente por comités de ciudadanos expertos en la materia.

### Conclusiones

- Un documento único de identidad para todo fin

Dada la ausencia de un documento o cédula para acreditar la identidad, a lo largo de los últimos 22 años la credencial para votar fue adquiriendo, en la ley y en la práctica, atributos propios de un medio de identificación oficial: fotografía, firma, huellas dactilares, domicilio, CURP, medidas de seguridad, datos biométricos, registro con vastas medidas de verificación y actualización de los datos, entre otros.

A partir del reconocimiento de este hecho, resulta absolutamente necesario realizar un balance y discutir la viabilidad de mantener el proyecto formulado en 1990, a saber: dos documentos de identidad, emitidos por dos autoridades, actuando y sirviendo paralelamente a la misma sociedad nacional e incluso para los mismos fines, o si, por el contrario, conviene repensar la Constitución y las leyes para que sea sólo uno de los documentos el que juegue también el papel de cédula de identidad ciudadana, invirtiendo los términos del proyecto redactado en dicho año.

La coexistencia y competencia de dos documentos de identidad necesariamente minaría la eficacia y la cobertura de ambos, además de implicar costos enormes y redundantes. Además, la existencia de dos documentos perjudicaría a la población en general, obligando a los ciudadanos a realizar dos trámites distintos, cuestión onerosa en particular para quienes viven en zonas aisladas o pobremente comunicadas. Es posible incluso, que la promoción social de la cédula de identidad en los siguientes años se expanda en oposición y yuxtaposición con el trabajo regular del Registro Federal de Electores del IFE.

Este hecho, por sí mismo, puede representar un gasto y un esfuerzo no complementario si los esquemas de trabajo y colaboración no son debidamente diseñados ni implementados. Pero incluso así, los riesgos de contradicción y redundancia permanecen ante una dinámica poblacional tan cambiante como la de la sociedad mexicana.

Resulta fundamental valorar las características de la instancia encargada del documento de identificación oficial, e incluso considerar un nuevo diseño institucional que conjugue independencia, experiencia, protección de datos personales y mecanismos permanentes y rigurosos de vigilancia, que ofrezcan garantías y certezas a todas las fuerzas políticas del país.

La decisión reside en emprender un nuevo gran esfuerzo de construcción registral e instrumental o, más bien, apoyarse en los esfuerzos e inversiones realizados en las últimas dos décadas.

En caso de ser dotado de facultades y recursos suficientes, el IFE cuenta con la infraestructura material y humana, así como con la experiencia y conocimientos acumulados, para conjugar en un mismo documento la credencial para votar y la cédula de identidad, y se podría encontrar en posibilidad de expedirlo también a los menores de edad. Para lograr esto, el IFE haría uso de la estructura –con la que ya cuenta– desplegada a lo largo y ancho del país. Todos los mexicanos se registrarían y actualizarían sus datos en los Módulos de Atención Ciudadana del IFE, los cuales atenderían a los ciudadanos y a los menores de edad acompañados por sus padres o tutores.

Para ello se requerirían algunos ajustes al Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE) para desarrollar un módulo específico para la captura, registro, actualización y expedición de cédulas de identidad.

Los requerimientos de crecimiento en almacenamiento y procesamiento de los equipos de los Módulos de Atención Ciudadana y del Centro de Cómputo y Resguardo Documental (sobre todo para el almacenamiento y custodia del expediente electrónico y físico de cada mexicano), así como el requerimiento de ancho de banda de los enlaces de comunicaciones, dependerán del posible incremento en el número de módulos y estaciones de trabajo para la captación de trámites.

Destaca que, en todo caso, se trataría del crecimiento y fortalecimiento de la infraestructura ya instalada que está operando exitosamente, y un eventual incremento en las actividades de atención, procesamiento y validación de trámites.

Sería posible, por otra parte, complementar los elementos biométricos que actualmente se capturan (huellas dactilares y reconocimiento facial), mediante el crecimiento de la Solución Integral de Identificación Multibiométrica con que cuenta actualmente el Instituto, sin que sea necesaria la adquisición de una nueva solución.

Con algunos ajustes en el modelo de la credencial para votar, este medio podría asumir la función de la cédula de identidad sin mayores costos adicionales, pues se trata fundamentalmente de agregados en impresiones y tintas sobre la misma base física y sobre la misma infraestructura de resguardo y de producción.

Es importante mencionar que la expedición en un mismo documento de la cédula de identidad y de la credencial para votar, no pone en riesgo la misión electoral de las micras ni requiere modelos diferenciados para la acreditación de la identidad y para el ejercicio del voto.

Lo anterior se debe a los elementos de control y seguridad que contiene la credencial y a que el IFE ha dispuesto mecanismos adicionales para proteger el derecho al sufragio: de la misma forma en que un ciudadano que no está en la Lista Nominal porque sus derechos político-electorales han sido suspendidos por resolución judicial o porque presenta una credencial falsa, un menor de edad que acudiera a una casilla electoral el día de la elección tampoco podría votar, pues no estaría previsto en las listas de electores que el Instituto Federal Electoral entrega en cada una de las casillas en todo el país y que imprime en un papel especial, cuya falsificación es imposible.

En los hechos, la CPV cumple y cubre con todas las características exigibles de un documento de identidad, según todos los cánones internacionales: universalidad, obligatoriedad, inmediatez, no discriminación, no reversibilidad, legalidad, autonomía, gratuidad, accesibilidad, marco jurídico apropiado, armonización con otros ordenamientos jurídicos, plazo razonable de entrega, continuidad, institucionalidad, interrelación de derechos, eficacia, cooperación intersectorial, valoración social, fiabilidad, veracidad, seguridad, informatización, unicidad, entre otros. En otras palabras, la credencial posee, en los hechos, los elementos necesarios para constituirse en el documento de identificación para los mayores de 18 años.

Por tanto, elaborar una auténtica política de Estado, de largo plazo, comprensiva y sin contradicciones ni desperdicio de recursos, exige de la sociedad mexicana, del gobierno de la República y sobre todo, del Congreso de la Unión, tomar una posición en torno a cuatro temas fundamentales:

- 1) Actualizar, ajustar y clarificar la Constitución y ley, luego de 22 años de experiencia.
- 2) Decidir si deben activar y poner en circulación dos documentos de identidad para fines distintos, o si por el contrario, un solo documento puede y debe abarcar y cumplir con las necesidades de identificación para todo propósito.

- 3) Decidir en qué institución depositar la administración y el resguardo de los datos personales de millones de mexicanos: en una institución del gobierno o en una institución autónoma, permanentemente revisada.
- 4) Decidir si debe emprenderse un nuevo gran esfuerzo de construcción registral e instrumental o, más bien, apoyarse en el conocimiento acumulado, y en los esfuerzos e inversiones realizados en las últimas dos décadas.

### VIII.3. ACTUALIZACIÓN Y DEPURACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL Y LISTAS NOMINALES DE ELECTORES

En cumplimiento de sus objetivos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores llevó a cabo diversos programas técnico-operativos, en gabinete y campo, de manera permanente, intensa y especial, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, con el fin de actualizar y depurar el Padrón Electoral.

#### VIII.3.a. Actualización del Padrón Electoral

##### Introducción

La actualización del Padrón Electoral tiene su fundamento en los artículos 182 y 183 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y su objeto es mantener al día los niveles de registro del Padrón Electoral, a fin de evitar el deterioro ocasionado por la dinámica demográfica.

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, esta actividad se realizó a través de la Campaña de Actualización Intensa del Padrón Electoral (CAI), la cual se llevó a cabo en los tres últimos meses del 2011 y los primeros 15 días del 2012, con la instalación de módulos cuyo objetivo fue acercar el servicio de empadronamiento y credencialización a los ciudadanos.

##### Marco normativo

##### COFIPE

El artículo 128 dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene como atribución formar el Padrón Electoral, así como revisarlo y actualizarlo anualmente, conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto del código electoral.

El artículo 174 señala que las dos secciones del Registro Federal de Electores se formarán, según el caso, mediante las acciones siguientes:

- a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;
- b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos; y
- c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

El artículo 182 dispone que, a fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, el Instituto, a través de la DERFE 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 su obligación de inscribirse en el registro electoral.

El artículo 186, párrafo 1, dispone que dentro de los 30 días siguientes a su cambio de domicilio, los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral deberán dar el aviso correspondiente ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.

El artículo 188 refiere que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá utilizar la técnica censal parcial en distritos o secciones, o partes de éstos, en aquellos casos en que así lo decida la Junta General Ejecutiva, a fin de mantener actualizados el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

Asimismo, en términos del artículo 198, párrafo 1, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que afecte al Registro Federal de Electores, entre los que se encuentran las autoridades del Registro Civil, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Poder Judicial.

Acuerdo CG346/2011 (27 de octubre de 2011) por el que se aprobó la creación del Comité Técnico del Padrón Electoral, como instancia de asesoría técnico-científica del Consejo General, a través de la Comisión del Registro Federal de Electores, para el estudio de los instrumentos electorales que se utilizarán en las elecciones federales del 1 de julio de 2012.

Acuerdo CG322/2012 (24 de mayo de 2012) por el que se declara que el Padrón Electoral y los Listados Nominales de Electores que serán utilizados en la jornada electoral del 1 de julio del 2012, son válidos y definitivos, y que la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero es válida.

Acuerdo 1-257: 28/07/2011 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la credencial para votar.

## Implementación del marco normativo

Con el propósito de mantener actualizado el Padrón Electoral en los términos establecidos en el artículo 183 del COFIPE, la DERFE instrumentó diversas acciones, tales como:

### – *Operación de Módulos de Atención Ciudadana*

Con la finalidad de atender a los ciudadanos que solicitaron su inscripción o reincorporación al Padrón Electoral, así como la actualización de su situación registral, la DERFE instaló 1,007 Módulos de Atención Ciudadana, a través de los cuales se efectuaron trámites de inscripción, cambio de domicilio, corrección de datos personales, corrección de datos en dirección, reincorporación, reposición y remplazo de la credencial.

### – *Procedimientos para el cierre de la Campaña de Actualización Intensa*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 182 del COFIPE, el 15 de enero concluyó la Campaña de Actualización Intensa, y previendo una gran afluencia ciudadana en los Módulos de Atención Ciudadana para realizar los diferentes trámites de inscripción y/o actualización registral al Padrón Electoral, se diseñó la Estrategia de Atención Ciudadana para el Cierre de la CAI 2011-2012, en la cual se implementaron una serie de actividades para atender a todos los ciudadanos que requirieran el servicio y contrarrestar cualquier problemática en la capacidad de atención del Módulo de Atención Ciudadana. Como parte de esta estrategia se definió la entrega de solicitudes de trámite programado en los Módulos de Atención Ciudadana con una afluencia ciudadana mayor a la capacidad instalada.

### – *Procedimientos para el cierre de la Campaña de Reposición de Credenciales*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 200 del COFIPE, el último día de febrero fue la fecha límite para que un ciudadano pudiera solicitar la reposición de su formato de CPV por robo, extravío o deterioro grave; en este contexto, la DERFE realizó una serie de modificaciones al Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, con el propósito de estar en posibilidades de realizar vía el SIIRFE trámites de este tipo.

### – *Procedimientos para el cierre de la Campaña de Credencialización*

Con base en lo establecido en el artículo 190 del COFIPE, las credenciales para votar con fotografía estuvieron a disposición de

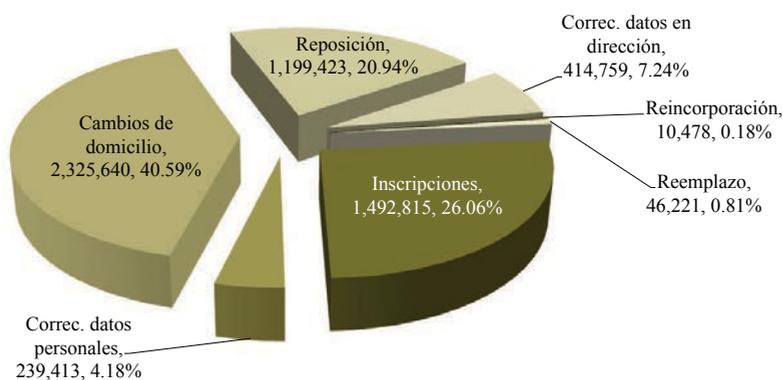
los interesados en las oficinas o módulos que determinó el Instituto hasta el 31 de marzo del año de la elección.

#### – Estrategia de difusión

Se diseñó una estrategia tendiente a informar a la ciudadanía que existían fechas límite para incorporarse al Padrón Electoral, actualizar sus datos electorales, renovar, reponer y recoger su credencial, para estar en posibilidad de participar en las elecciones federales del 1 de julio de 2012.

### Resultados

Como resultados consolidados de la Campaña de Actualización Intensa (CAI) 2011-2012, del 1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012, se obtuvo a nivel nacional un total de 5'728,749 trámites de inscripción y actualización al Padrón Electoral (se incluyen las solicitudes de trámite programado), y se entregaron 4'310,605 credenciales para votar a los ciudadanos. En la gráfica siguiente se muestran los trámites obtenidos en todo el periodo de la CAI 2011-2012:



Igualmente, entre el 16 de enero y el 29 de febrero de 2012, 1'110,591 electores solicitaron reposición de credencial por extravío, robo o deterioro grave. Además, durante la campaña de credencialización efectuada del 16 de enero al 31 de marzo, resultó que 3'695,640 ciudadanos mexicanos acudieron a los Módulos de Atención Ciudadana a recoger su respectiva CPV.

Por acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), la DERFE instrumentó una estrategia de entrega de solicitud de trámite programado para la actualización del Padrón Electoral a aquellos ciudadanos que no fue posible atender hasta las 24:00 horas del día 15 de enero de 2012, con la finalidad de que acudieran entre el 16 y el 19 de enero, en el horario de atención del módulo a realizar su trámite. Se

entregaron 31,252 solicitudes de trámite programado a los ciudadanos, de los cuales se atendieron un total de 28,359 trámites.

Las campañas de Actualización Intensa (CAI) del Padrón Electoral y Reposición de Credencial para votar, se llevaron a cabo con el funcionamiento de 1,007 Módulos de Atención Ciudadana a nivel nacional y 2,645 estaciones de trabajo.

A través del Centro de Atención Ciudadana IFETEL, 31 Centros Estatales de Consulta Electoral y Orientación Ciudadana (CECEOC), y 300 Centros Distritales de Información Ciudadana (CEDIC), se atendieron 6'674,066 solicitudes de orientación ciudadana.

### Problemáticas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 183 del COFIPE, durante el proceso electoral federal un ciudadano sólo puede efectuar su trámite de actualización hasta el 15 de enero del año en que se celebren elecciones federales y, con base en el artículo 200 del mismo Código, una reposición de la CPV hasta el último día de febrero. Esta disposición imposibilita al ciudadano que extravió o le fue robada su CPV, obtener su reemplazo antes de la jornada electoral federal, a menos que recurra a una instancia administrativa, o bien, a una demanda de juicio ante el TEPJF.

### Conclusiones

Resulta oportuno analizar y revisar los periodos legales con los que cuentan los ciudadanos para solicitar su CPV cuando la extraviaron o les fue robada; como se ha dicho, actualmente la ley señala el último día de febrero del año de la elección para solicitarla. Es importante mencionar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido otro criterio, en el sentido de que la autoridad electoral en los casos referidos deberá realizar todas las acciones necesarias para entregarles a los ciudadanos su credencial para votar.

En los casos de credenciales extraviadas se propone establecer un nuevo tipo de trámite que permita la "reimpresión" de una credencial, en el entendido de que en el periodo de impresión de las Listas Nominales de Electores ya no se estaría actualizando la fotografía de los ciudadanos. En tal caso, sería conveniente evaluar la posibilidad de que la vigencia de las credenciales de este tipo fuera sólo de un año, de modo que el ciudadano tenga que realizar el trámite que permita actualizar la fotografía y los datos que no se hayan podido actualizar; todo ello con el fin de permitir al ciudadano ejercer su derecho al voto en la jornada electoral. Si se adoptara una decisión en ese sentido, habría que considerar que la emisión de credenciales para votar con

vigencia de un año, implicaría producir una credencial cuya vida útil es de 10 años y desecharla tan sólo después del 10% de ésta. Sería importante evaluar si éste puede ser considerado un uso racional de recursos en caso de que la cantidad de credenciales solicitadas en esta modalidad sea considerable.

### VIII.3.b. Depuración del Padrón Electoral

#### Introducción

Con el fin de elevar la calidad del Padrón Electoral y de las Listas Nominales de Electores, durante el proceso electoral federal se realizaron diversas actividades de carácter técnico-operativo, las cuales tienen su fundamento en los artículos 128, 177, 198, 199 y demás relativos del COFIPE.

#### Marco normativo

##### COFIPE

El artículo 199, párrafos 1, 2, 3, 4 y 5, dispone el procedimiento y las medidas para la cancelación de las solicitudes de trámite realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir a obtener su CPV, así como para la destrucción de los formatos de credenciales de los ciudadanos cuya solicitud haya sido cancelada.

El artículo 199, párrafo 8, establece que la DERFE, de acuerdo a la resolución judicial respectiva, excluirá del Padrón Electoral y de la Lista Nominal a los ciudadanos que hayan sido suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos, durante el periodo que dure la suspensión.

Igualmente, dicho numeral señala que serán reincorporados al Padrón Electoral los ciudadanos que hayan sido rehabilitados en sus derechos políticos por mandato judicial o bien cuando acredite el ciudadano que ha cesado la causa de la suspensión, o ha sido rehabilitado en sus derechos políticos.

El artículo 199, párrafo 9, prevé que la DERFE dará de baja del Padrón Electoral a los ciudadanos que hayan fallecido, siempre y cuando quede acreditado con la documentación emitida por las autoridades competentes o mediante el procedimiento que determine la Comisión Nacional de Vigilancia.

- Acuerdo CG347/2008 (14 de agosto de 2008), por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Depuración del Padrón Electoral en el marco del desarrollo de la Estrategia Integral para

la Depuración del Padrón Electoral 2006-2012, en los cuales, entre otros, se establecen los procedimientos relativos a la cancelación de trámites, a la notificación y reincorporación de ciudadanos rehabilitados en sus derechos políticos, de ciudadanos fallecidos y los lineamientos para la prevención de incorporación de trámites con datos presuntamente irregulares o falsos y los lineamientos generales para la detección y baja de registros duplicados, así como el procesamiento y exclusión de registros por incorporación con datos presuntamente irregulares.

- Acuerdo CG71/2012 (8 de febrero de 2012) por el que se aprobó el procedimiento de resguardo de formatos de credencial no recogidos por los ciudadanos, para su implementación durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Acuerdo 1-EX60:06/11/2008) por el que la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó el “Procedimiento alternativo para dar de baja del Padrón Electoral los registros de ciudadanos fallecidos”.

#### Implementación del marco normativo

Con la finalidad de mantener depurados el Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores, la DERFE implementó diversos procedimientos de manera permanente desde abril de 2009; sin embargo, estos procedimientos que se enlistan a continuación, se intensificaron de octubre de 2011 a abril de 2012:

- Programa de bajas por defunción. Se instrumentaron los procesos para dar tratamiento a las notificaciones de defunción emitidas por el Registro Civil, a fin de identificar el registro correspondiente en el Padrón Electoral, y se solicitó la exclusión del mismo de los instrumentos electorales.
- Programa de bajas por suspensión de derechos políticos. Este programa se ocupó de las notificaciones de inhabilitación de los derechos político-electorales que emitió el Poder Judicial, en cuyo caso se excluyó a los ciudadanos del Padrón Electoral. Una vez recibida la notificación, la DERFE localizó los registros correspondientes en el Padrón Electoral a nivel nacional, y en los casos en que existió duda, verificó en campo la correspondencia entre la notificación del Poder Judicial y el registro en el Padrón Electoral.
- Programa para la detección de registros duplicados. El programa consistió en la identificación de registros en el Padrón Electoral que pudieran corresponder a un mismo ciudadano, los cuales fueron comparados con elementos biométricos, confronta visual en gabinete y, en caso de duda, mediante entrevista a los ciudadanos. En los casos en que se confirmó la duplicidad, se dio de baja el registro más antiguo.
- Procedimiento alternativo para dar de baja del Padrón Electoral los registros de ciudadanos fallecidos. Consistió en recabar los avisos

de defunciones reportadas por los ciudadanos o producto de los operativos que realizó la DERFE, como la Verificación Nacional Muestral (VNM) o la notificación a insaculados.

- Procedimiento para el tratamiento de los registros y trámites con datos personales presuntamente irregulares. Este procedimiento tuvo el fin de determinar el tratamiento de aquellos registros y trámites que se identificaron mediante el uso de herramientas biométricas y elementos de texto, con la misma huella digital, pero con datos personales diferentes para, una vez analizados, determinar si era procedente la generación de la CPV, o bien, había que rechazar el trámite y/o excluir los registros del Padrón Electoral, así como presentar la denuncia de hechos ante la autoridad correspondiente.
- Formulación de avisos ciudadanos, previo a la cancelación del trámite. Se realizó la formulación de hasta tres avisos a los ciudadanos que hubieran solicitado un trámite de inscripción o actualización al Padrón Electoral durante los dos años previos, con el fin de incentivar a que acudieran a recoger su CPV.
- Procedimiento para la cancelación de solicitudes de trámite y aplicación de las bajas correspondientes (artículo 199, párrafos 1 al 5, del COFIPE), mediante el cual se identificaron en la base de datos del Padrón Electoral los registros correspondientes a las credenciales que no fueron recogidas por sus titulares, por lo que se excluyeron del Padrón Electoral y se destruyeron.
- Procedimiento para el tratamiento de registros con datos de domicilio irregulares. A partir de 2009 se aplicó el procedimiento

establecido en los Lineamientos Generales para la Depuración del Padrón Electoral aprobados por el Consejo General del IFE el 14 de agosto de 2008, conjuntamente con los Criterios Generales para la aplicación de los Lineamientos Generales para la Depuración del Padrón Electoral en el caso de los registros con domicilios presuntamente irregulares o falsos.

- Procedimiento de reincorporación al Padrón Electoral de ciudadanos rehabilitados en sus derechos políticos por petición ciudadana en MAC. Con este procedimiento se llevó a cabo la reincorporación de los ciudadanos suspendidos en sus derechos políticos que fueron rehabilitados.
- Procedimiento de reincorporación al Padrón Electoral de ciudadanos rehabilitados en sus derechos políticos por notificación judicial. Con la aplicación de este procedimiento se efectuó la reincorporación de los ciudadanos que se encontraron rehabilitados en sus derechos políticos, de acuerdo a la notificación de rehabilitación que el Poder Judicial entregó al IFE.

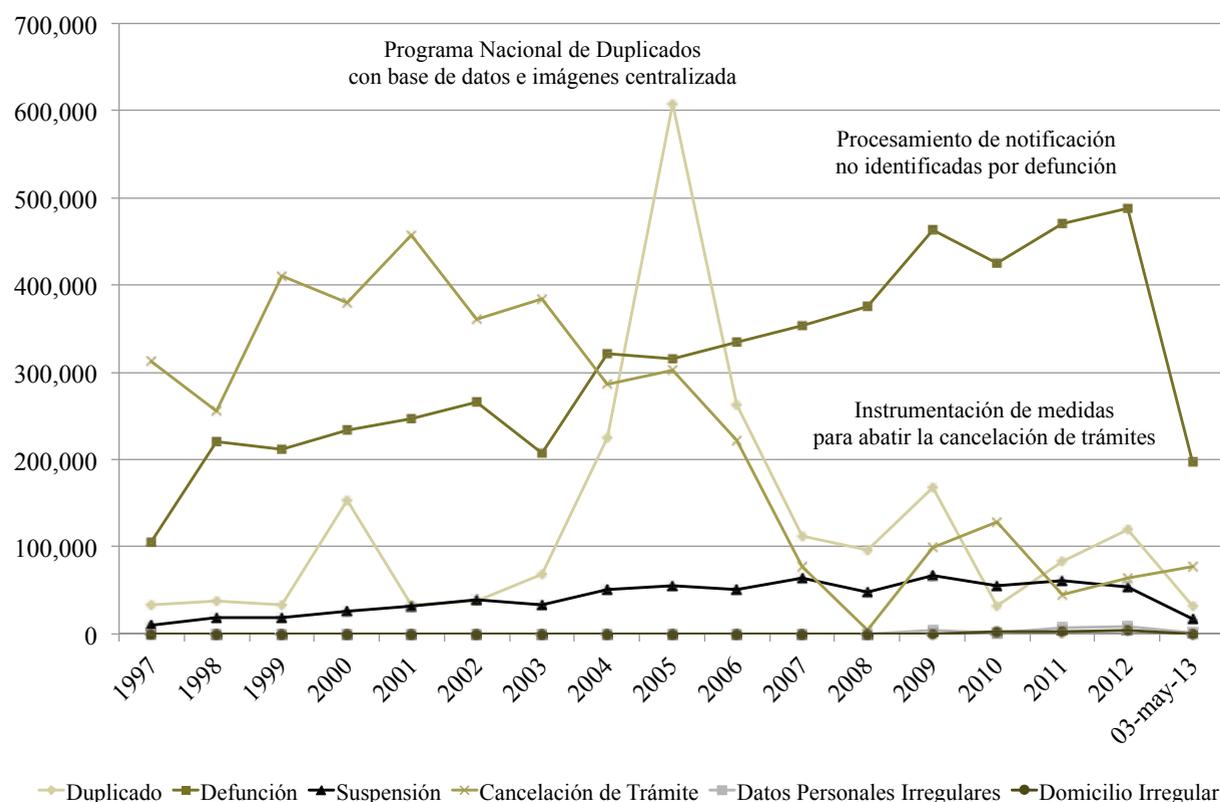
### Resultados

En cumplimiento de las actividades programadas para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores depuró y actualizó la base de datos del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, con la aplicación de los programas de depuración, a través de los cuales se obtuvieron los resultados siguientes:

Periodo de Proceso Electoral Federal 2011-2012	Programa	Resultados
01/10/11 al 11/05/12	Bajas por defunción	- Bajas de la base de datos del Padrón Electoral: 361,227
01/10/11 al 11/05/12	Bajas por suspensión de derechos políticos	- Bajas de la base de datos del Padrón Electoral: 38,046
01/10/11 al 11/05/12	Bajas por detección de registros duplicados	- Revisión en gabinete por elementos biométricos y confronta visual: 20'601,791 de duplas de presuntos duplicados. - Bajas de registros determinados como duplicados: 164,276
01/10/11 al 11/05/12	Datos personales presuntamente irregulares	- Bajas aplicadas. 9,940
01/01/12 al 11/05/12	Verificación de domicilios presuntamente irregulares	- Bajas aplicadas: 4,307
31/03/12 al 11/05/12	Cancelación de solicitudes de trámite al Padrón Electoral por aplicación del artículo 199, párrafos 1 al 5, del COFIPE	- Bajas aplicadas: 64,334

A continuación se presenta un gráfico con la evolución de la depuración del Padrón Electoral por programa y año con corte al 31 de diciembre de 2011.

### Evolución de la depuración del Padrón Electoral por programa



Es importante precisar que los programas de actualización y depuración recién descritos se instrumentan conforme a los procedimientos y criterios que aprueban los partidos políticos representados ante la CNV.

### Acciones emprendidas para la depuración del Padrón Electoral

- La DERFE instrumentó el Proyecto para la Formulación de Avisos Ciudadanos, el cual contempló dos modalidades para la entrega de avisos: visitas domiciliarias realizadas por el personal de las vocalías del Registro Federal de Electores y publicación en los estrados de las oficinas de las vocalías del Registro Federal de Electores en las juntas locales y distritales ejecutivas y en los Módulos de Atención Ciudadana. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Formulación de avisos ciudadanos					
	Periodo	Modalidad	Avisos a formular	Avisos entregados	Avisos no entregados por causa
Primer aviso	03/09/11 al 30/10/11	Visita domiciliaria	147,638	99,564	48,074
Segundo aviso	01/11/11 al 31/03/12	Publicación en estrados	118,992	NA	NA
Tercer aviso	16/01/12 al 29/02/12	Visita domiciliaria	63,142	42,567	20,5751

- Asimismo, se han celebrado diversos convenios de apoyo y colaboración en materia del registro civil, entre el IFE y las autoridades del Poder Ejecutivo local, que fueron firmados entre el 15 de diciembre de 2008 y el 24 de enero de 2012.
- Se fortalecieron las tareas de depuración preventiva en los Módulos de Atención Ciudadana, así como en los procesos de depuración correctiva en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental. El número de servicios de depuración preventiva atendidos mediante la Solución Integral de Identificación Multibiométrica, del 1 de octubre de 2011 al 15 de mayo de 2012, fue de 6'488,409.
- Como procedimiento alterno para excluir del Padrón Electoral los registros de ciudadanos fallecidos, se instrumentó el Sistema de seguimiento al Procedimiento Alterno de Notificaciones de Defunción. En el periodo del Proceso Electoral Federal 2011-2012, se captaron 48,933 avisos de familiares o conocidos que informaron del fallecimiento de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral a través de IFETEL y los Módulos de Atención Ciudadana.
- Se instrumentó una estrategia de revisión y detección de registros duplicados en Áreas Vecinales Específicas (AVE) y Flujos Migratorios en pares de municipios del país. A partir de la revisión en gabinete, mediante elementos biométricos y comparación visual, del 6 de marzo al 11 de mayo de 2012, se obtuvieron los siguientes resultados:

Duplas revisadas		
Total de duplas revisadas	Duplicados confirmados	Ciudadanos diferentes
3,295,782	1,382	3,294,400

- Se seleccionaron 16,208 registros de cambio de domicilio para su verificación en campo. Además, se obtuvo una muestra aleatoria de 5,490 reportes de cambios de domicilio que también se verificaron en campo.  
De los 16,208 registros de cambio de domicilio que se seleccionaron por alguno de los criterios, 22% se cancelaron por no contar

con la evidencia necesaria para acreditar la regularidad del movimiento, y los ciudadanos involucrados se reincorporaron al Padrón Electoral con su domicilio anterior. En el caso de los 5,490 registros seleccionados mediante muestra, este porcentaje fue de 6.8%.

### Problemáticas

Los estudios realizados a la Lista Nominal en el año 2012 estiman la existencia de un 0.8% de registros correspondientes a ciudadanos fallecidos, por lo cual resulta necesario definir mecanismos que permitan obtener información sobre el empadronamiento de estos ciudadanos, para darlos de baja de los instrumentos electorales.

El acta de defunción o notificación de defunción que emite el Registro Civil es el documento que permite a la DERFE aplicar una baja del Padrón Electoral. En ocasiones, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se enfrenta a la problemática de que los datos proporcionados para la expedición del acta de defunción difieren de los datos proporcionados por el ciudadano al momento de la inscripción al Padrón Electoral; estas diferencias en los datos permiten que cierta cantidad de registros de ciudadanos fallecidos continúen vigentes en el Padrón Electoral, pues se corre el riesgo de aplicar bajas indebidas por la existencia de nombres y apellidos similares en la base de datos del Padrón Electoral.

El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el auto de formal prisión como una de las condiciones para la suspensión de los derechos políticos; sin embargo, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial en la cual establece que el “derecho al voto se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad”.

La notificación de suspensión que recibe la DERFE es procesada y se aplica la baja del Padrón Electoral sin tener conocimiento si dicho ciudadano está en libertad. Así, la DERFE se enfrenta a la disyuntiva de que la mayoría de los procesados en su etapa de auto de formal prisión se encuentran en libertad y, en ocasiones, es al momento de acudir a las urnas cuando se le notifica al ciudadano que sus derechos están suspendidos y que no podrá ejercer su voto.

### Conclusiones

Sería recomendable establecer convenios con los registros civiles de los estados para contar con la información de las actas de nacimiento expedidas, lo que permitiría omitir la solicitud de esta infor-

mación al ciudadano e incidir en la calidad de atención, tiempo de captación de trámite y mejoras en la productividad.

Asimismo, para realizar una identificación plena de los ciudadanos fallecidos a fin de homogeneizar los datos a captar (anotar fecha de nacimiento y no sólo la edad del fallecido) e incluir en el acta de defunción la clave de elector del fallecido.

Por otra parte, es conveniente que se defina jurídicamente si la notificación de suspensión es suficiente para suspender los derechos políticos de los ciudadanos.

### VIII.3.c. Listas Nominales de Electores

#### Marco normativo

##### COFIPE

El artículo 181 establece los siguientes criterios:

1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo 182 del mismo ordenamiento, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar.
2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales.
3. Los listados anteriores se pondrán a disposición de los partidos políticos para su revisión y, en su caso, para que formulen las observaciones que estimen pertinentes.
4. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores proveerá lo necesario para que las listas nominales se pongan en conocimiento de la ciudadanía en cada distrito.

El artículo 191, párrafo 1, señala que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la DERFE que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su CPV.

El artículo 195 señala que los partidos políticos, en el año en que se celebre el proceso electoral ordinario, podrán realizar observaciones a las listas nominal de electores, con base en las cuales, de resultar procedentes, se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior; si no se impugna el in-

forme o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que el Padrón Electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

El artículo 197, párrafo 1, establece que la DERFE, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el 31 de marzo inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección electoral para su entrega, por lo menos 30 días antes de la jornada electoral, a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla en los términos señalados en este Código.

El artículo 197, párrafo 2, dispone que a los partidos políticos les será entregado un tanto de la Lista Nominal de Electores con fotografía a más tardar un mes antes de la jornada electoral.

Acuerdo CG322/2012 (24 de mayo de 2012) por el que se declara que el Padrón Electoral y los listados nominales de electores que serán utilizados en la jornada electoral del 1 de julio del 2012, son válidos y definitivos, y que la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero es válida.

Acuerdo CG145/2012 (14 de marzo de 2012), por el que se aprueba la forma y contenido de los listados nominales de electores que contendrán los registros de los ciudadanos que hayan resultado favorecidos producto de instancias administrativas y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia electoral para la jornada electoral del 1 de julio de 2012.

## Implementación del marco normativo

La DERFE realizó una serie de actividades para imprimir los nuevos tantos de las listas nominales de electores definitivas con fotografía que fueron utilizadas durante la jornada electoral federal del 1 de julio de 2012 en cada una de las mesas directivas de casilla.

Se instrumentó el Plan de Generación, Impresión y Distribución de la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía, que tuvo la finalidad de dar objetividad y certeza en la generación del producto electoral que fue utilizado en la jornada electoral del 1 de julio de 2012, así como en los comicios que se llevaron a cabo en las entidades con proceso electoral coincidente.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Vigilancia y el Consejo General del Instituto Federal Electoral (a través del Acuerdo CG145/2012), aprobaron la forma y contenido de la “Lista Nominal de Electores con Fotografía producto de Instancias Administrativas y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia electoral para las elecciones federales de 2012”.

## Resultados

La DERFE presentó, el 15 de mayo de 2012, un informe sobre las observaciones formuladas por los partidos políticos a la Lista Nominal de Electores para revisión, a los miembros del Consejo General del IFE y a la Comisión Nacional de Vigilancia.

El informe dio a conocer que fueron presentadas, en tiempo y forma, un total de 2'697,198 observaciones, de las cuales 2'288,117 se refirieron a presuntos duplicados. El universo analizado fue de 2'523,112 observaciones registradas, de las que únicamente 26,201 fueron procedentes, y por consecuencia, sus registros fueron modificados en la base de datos electoral.

Volumen de observaciones por año y procedencia o improcedencia					
Año	Observaciones	Improcedentes	% Improcedentes	Procedentes	% Procedentes
2006	7,332,056	7,200,169	98.20	131,887	1.80
2007	748,283	709,625	94.83	38,658	5.17
2008	114,785	113,053	98.49	1,732	1.51
2009	2,430,532	2,343,820	96.43	86,712	3.57
2010	2,138,679	2,131,915	99.68	6,764	0.32
2011	1,042,388	1,017,758	97.64	24,630	2.36
2012	2,523,112	2,496,911	98.96	26,210	1.04
<b>Total</b>	<b>16,329,835</b>	<b>16,013,251</b>	<b>98.06</b>	<b>316,593</b>	<b>1.94</b>

Una vez que concluyeron las actividades de actualización y depuración de los instrumentos electorales, se obtuvo un Padrón Electoral con 84'464,713 ciudadanos y una Lista Nominal Definitiva con Fotografía de 79'454,802 electores, la cual fue utilizada en la jornada electoral federal del 1 de julio de 2012, sin enfrentar impugnación alguna. La cobertura del listado nominal con respecto del Padrón Electoral fue del 94.07%. El 24 de mayo de 2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su Acuerdo CG322/2012 declaró válidos y definitivos el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores con Fotografía.

Adicionalmente, la DERFE elaboró la "Lista Nominal de Electores con Fotografía producto de Instancias Administrativas y Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia electoral para las elecciones federales de 2012", que quedó conformada por 7,271 electores.

Finalmente, una vez concluidos los estudios efectuados por los integrantes del Comité Técnico del Padrón Electoral, se elaboró un Informe Integrado en el cual se concluyó lo siguiente:

Considerando que ha quedado acreditada la congruencia externa de la Lista Nominal de Electores respecto de los instrumentos registrales de otras autoridades, y de la dinámica demográfica del país; que la Verificación Nacional Muestral es un método válido para evaluar los instrumentos registrales del IFE y que sus indicadores también reflejan la dinámica demográfica de la población mexicana; que los programas de depuración del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores responden a la intensa movilidad interna y externa de la población mexicana; que la distribución territorial de los Módulos de Atención Ciudadana es eficiente y equitativa, y que éstos cuentan con una estructura informática adecuada, se puede concluir que el nivel de

precisión que ofrece el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores refleja con alto grado de certidumbre las condiciones de la población registrada, y que los datos no muestran que el padrón pudiera contener sesgos que vulneren su confiabilidad.

### Problemáticas

A continuación se plantean las problemáticas enfrentadas vinculadas con los listados nominales, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

- La demanda de entrega de información de la Lista Nominal de Electores para revisión a las 332 comisiones locales y distritales de vigilancia, provocó una logística compleja de distribución de información mediante mecanismos seguros.
- De igual forma, se presentó una complejidad logística en las actividades de generación e impresión de las Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía, ya que concurren con la impresión los cierres de los programas de depuración, la definición de casillas extraordinarias y las observaciones formuladas por los partidos políticos a la Lista Nominal para Revisión. Esto implica que no se pueda mantener la programación original, y demanda un control complejo de las secciones que se pudieran ver afectadas por bajas, observaciones procedentes o cambio del tipo de casilla.
- El corte para generar la Lista Adicional producto de Instancias Administrativas y Demandas de Juicio favorables a los ciudadanos, fue al 15 de junio de 2012, por lo que posiblemente un determinado número de ciudadanos no fueron incluidos en esta lista. En este proceso electoral federal se incrementó sustancialmente el número de electores que integraron esta lista.

### Conclusiones

A continuación se formula una serie de propuestas con relación a la Lista Nominal de Electores.

En lo que se refiere a la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía, sería oportuno revisar y, en su caso, definir el periodo de tiempo para la realización de los trabajos de revisión, tanto de gabinete como en campo, y análisis de domicilios presuntamente irregulares, de tal manera que no se impacten las actividades de generación e impresión de la misma.

Analizar la viabilidad de evolucionar a listas nominales electrónicas. Evaluar la posibilidad de reformar el Código para ampliar el plazo para integrar la Lista Nominal de Electores Adicional, así como imprimir dicho instrumento de manera descentralizada (consejos distritales) con la finalidad de optimizar tiempos y recursos.

Además, junto con cualquier cambio que se contemple a las listas nominales, se deben idear mecanismos de protección de los datos contenidos en las mismas para que no exista un mal uso, transferencias o reproducción de la información contenida allí.

## VIII.4. ACTUALIZACIÓN DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL

### Marco normativo

El artículo 41, párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala entre las funciones del IFE la de hacerse cargo de la geografía electoral.

Asimismo, el artículo 53 dispone que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último Censo General de Población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

El artículo 128 en sus incisos i) y j) del COFIPE establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene como atribuciones la de formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales, y de igual forma mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral.

Asimismo, el artículo 191 en sus párrafos 2 y 3, refiere que la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, donde cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500.

El IFE, a través de su Consejo General, con el objeto de mantener actualizada la cartografía para la celebración del Proceso Electoral Federal 2011-2012, aprobó los siguientes acuerdos:

- CG267/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que se modifica la cartografía electoral a nivel de sección producto de la aplicación del Programa de Reseccionamiento 2010.
- CG268/2011 (14 de septiembre de 2011) por el que se aprueba mantener para las elecciones federales del 1 de julio de 2012, el ámbito territorial, las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, tal y como se integraron en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008- 2009.
- CG269/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que aprueba la integración a la cartografía electoral federal del Municipio de Marquelia, Guerrero.
- CG270/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que aprueba la integración a la cartografía electoral federal del Municipio de Cochoapa El Grande, Guerrero.
- CG271/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que aprueba la integración a la cartografía electoral federal del Municipio de Juchitán, Guerrero.
- CG272/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que aprueba la modificación de límites municipales de Guerrero (Tecpan de Galeana-Petatlán) en la cartografía electoral.
- CG273/2011 (14 de septiembre de 2011), por el que aprueba la modificación de límites municipales de Nuevo León (El Carmen-General Escobedo) en la cartografía electoral.

### Implementación del marco normativo

En cumplimiento a los Acuerdos del Consejo General del IFE CG267/2011, CG269/2011, CG270/2011, CG271/2011, CG272/2011, y CG273/2011, el marco geográfico electoral federal se modificó de 66,561 secciones y 2,444 municipios a 66,740 secciones y 2,447 municipios.

### Resultados

Como resultado de los recorridos permanentes efectuados por la estructura desconcentrada del IFE, se integró una cartografía electoral con corte al 15 de enero de 2012, la cual fue utilizada para la elección federal del 1 de julio de 2012. De esta manera, el marco geográfico electoral se integró por 300 distritos electorales federales, 2,447 municipios, 66,740 secciones electorales, 212,783 localidades y 2'004,162 manzanas.

Asimismo, como parte de los recorridos de actualización cartográfica, en el período de octubre de 2010 a abril de 2012, se efectuaron un total de 59,257 visitas, de las cuales 38,765 fueron realizadas en secciones urbanas, 14,263 en rurales y 6,229 en mixtas.

Como resultado de las visitas realizadas se incorporaron un total de 119,309 movimientos por el Sistema de Actualización de Claves de Identificación Goelectoral (SACCIG) en la base de datos, diferenciados a nivel manzana y localidad, tal como a continuación se indica.

Movimientos en base de datos	Nivel manzana	Nivel localidad
Alta	65,842	2,804
Baja	29,226	1,608
Inhabilitada	6,377	-----
Rehabilitada	2,600	-----
Alta con inhabilitación	6,709	-----
Corrección de nombre y tipo	-----	4,143
<b>Total nacional</b>	<b>110,754</b>	<b>8,555</b>

### Sistema *Ubicatucasilla* en Google

La revisión de rasgos relevantes, específicamente las casillas electorales, fue la base de la publicación de casillas en el Sistema *Ubicatucasilla* en Google. Este sistema inició su operación el sábado 23 de junio de 2012, con la presentación de 141,153 casillas revisadas en el portal <http://ubicatucasilla2012.ife.org.mx/>, las cuales fueron aprobadas por los consejos distritales en todo el país. El sistema recibió 3'333,205 consultas del sábado 23 de junio al domingo 1 de julio de 2012; la mayor afluencia se presentó el día 1 de julio con 1'193,458 consultas.

### Problemáticas

Si bien no se percibe ninguna problemática que implique modificación legal alguna, durante el desarrollo de la sistematización cartográfica se presentaron algunas dificultades operativas, vinculadas con la gestión de los recursos, la actualidad de la infraestructura informática, las redes de comunicación, entre otros.

### Conclusiones

La implementación de mecanismos más ágiles de tramitación, la aprobación de manuales operativos y reglamentos en los que se base el trabajo permanente y especial de la actualización cartográfica, permitirá reaccionar con mayor rapidez a la transformación de la demografía nacional y su reflejo en la cartografía electoral federal.

De acuerdo con la experiencia del Registro Federal de Electores, resulta pertinente proponer un cambio en la norma con relación a las secciones electorales y el número de electores que las conforman, con

el fin de atender una nueva dinámica demográfica del país, que propicia que los límites actuales de menos de 50 electores y más de 1,500 electores, sean continuamente rebasados y obliguen a una actualización de las credenciales de elector de los ciudadanos en un número

significativo de secciones. Modificar los rangos legales permitirá implementar procedimientos más eficaces que faciliten la emisión del voto del elector, y que resulten menos costosos en tiempo y esfuerzo.

## IX. INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

### Introducción

El Proceso Electoral Federal 2011-2012 constituyó la organización de la elección con el mayor número de electores en la historia mexicana, que representó la tarea de integrar 143 mil 132 casillas electorales, preparadas para recibir el voto de casi 80 millones de electores, con la participación de poco más de un millón de funcionarios de casilla que recibieron y contaron los votos de sus vecinos.

La adecuada integración de mesas directivas de casilla se debió a la implementación de los documentos normativos, a la estandarización de los procesos y al trabajo institucional de los vocales de capacitación electoral y educación cívica locales y distritales del IFE. No obstante, es deseable perfeccionar los procedimientos aplicados que permitan maximizar los recursos, hacer eficientes los procesos y alcanzar resultados mejores.

Por ello, en este apartado se revisarán cinco aspectos fundamentales que permitieron contar con ciudadanos doblemente insaculados, aptos y capacitados para la jornada electoral del 1 de julio, así como los principales resultados y retos enfrentados:

- El procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla
- Los requisitos para ser funcionarios de casilla
- Las figuras de los supervisores y capacitadores-asistentes electorales
- La jornada electoral
- Las casillas especiales

Sin duda, la información que se presenta abona al fortalecimiento del trabajo institucional, respecto a la organización de la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo: la elaboración e implementación de la estrategia de capacitación, de los mecanismos informáticos que permitieron dar seguimiento a las tareas de capacitación, y del material electoral para la capacitación de los ciudadanos que fungieron como funcionarios de mesa directiva de casilla.

### Marco normativo

Las mesas directivas de casilla son los órganos formados por ciudadanos mexicanos, encargados de recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales del país. Se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales; y se instalan por cada 750 electorales o fracción. Así lo establecen los artículos 5, numeral 3; 154, 155 y 239 del COFIPE.

Las casillas denominadas *especiales* se instalan para la recepción del voto de los electores que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio y con base en diversas características geográficas o demográficas, en cada distrito electoral se pueden instalar hasta cinco casillas especiales (artículos 244 y 270 del COFIPE).

En su artículo 240, la ley electoral establece que el IFE es el encargado de realizar el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla que recibirán la votación en elecciones federales y señala que los consejos distritales del IFE notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla y les tomarán la protesta de ley.

Los ciudadanos que se desempeñan como funcionarios de mesa directiva de casilla debieron cumplir con los requisitos del artículo 156, numeral 1, del COFIPE.

Para capacitar a los funcionarios que integrarían las mesas directivas, se realizó el procedimiento de contratación de los supervisores electorales y capacitadores-asistentes electorales, que deberían cumplir los requisitos establecidos en el artículo 289, numeral 3, del COFIPE.

### Implementación del marco normativo

En materia de capacitación e integración de mesas directivas de casilla, el IFE ha tenido que aprobar documentos normativos que coadyuven en la ejecución y operación de los procesos electorales federales, en

vista de la existencia de múltiples aspectos que no están contemplados, de manera explícita, en la ley electoral.

Para el proceso electoral 2012, el Consejo General del IFE aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2011-2012 (Acuerdo CG217/2011), que estableció las acciones que realizaría el Instituto con el propósito de seleccionar y capacitar apropiadamente a los ciudadanos que fungirían como funcionarios de mesa directiva de casilla, para recibir, contar y registrar los votos el 1 de julio de 2012, así como asistirlos para que contaran con los elementos necesarios que les permitieron desempeñar adecuadamente su importante función electoral.

La estrategia aprobada recuperó y reunió la experiencia de los últimos siete procesos electorales federales, articulando cuatro proyectos en torno al procedimiento estipulado en la ley: los Programas de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla y de Asistencia Electoral, así como el Manual de Contratación de Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales y los Mecanismos de Coordinación en materia de Capacitación y Asistencia Electoral.

Asimismo, en la estrategia se normaron aquellos aspectos cuyos procedimientos, fechas o plazos no están establecidos en el código electoral o que son incompatibles con el proceso de integración de las mesas directivas de casilla, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Aspecto	COFIPE	Contenido en la estrategia de capacitación y asistencia electoral	Problemática
Requisitos para ser funcionario de casilla	Art. 156, incisos a) y h)	No está normado por impedimento legal.	A pesar de su interés y compromiso por participar, los ciudadanos con más de 70 años, así como aquellos que cuentan con doble nacionalidad, tienen impedimento legal para participar como funcionarios de casilla. Lo anterior atentando en contra de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, al establecer un criterio que propicia un acto discriminatorio.
Primera etapa de capacitación electoral	Art. 240, inciso c)	Establece que será a partir del 9 de marzo al 30 de abril.	Se han ampliado los plazos establecidos con la finalidad de lograr mejores resultados en el proceso de integración de mesas directivas de casilla, ya que el periodo señalado en la ley resulta insuficiente. (El COFIPE establece que será a partir del 21 de marzo al 30 de abril).
Proceso de segunda insaculación	Art. 240, inciso f)	Establece la fecha del 8 de mayo para realizar la segunda insaculación.	El COFIPE señala como fecha para realizar la segunda insaculación a más tardar el 14 de mayo, lo que implica que el periodo de entrega de nombramientos y la segunda capacitación a funcionarios de mesa directiva de casilla sea reducido.
Segunda etapa de capacitación electoral	No está normado	Establece que será del 9 de mayo al 30 de junio.	Es importante empatar las fechas en el COFIPE para su puntual cumplimiento, iniciando la entrega de nombramientos al día siguiente a la segunda insaculación y concluyendo un día antes de la jornada electoral.
Integración de listado de ciudadanos aptos	Art. 240, inciso d)	Se tiene como plazo del 9 de marzo al 4 de mayo.	Se han ampliado los plazos establecidos con la finalidad de que sea funcional para el cumplimiento de los objetivos del proceso federal electoral. (El COFIPE menciona como periodo del 16 de abril al 12 de mayo). Los plazos establecidos en el COFIPE reducen sustancialmente el periodo de evaluación objetiva que se realiza a partir del inicio de las visitas a los ciudadanos (en el mes de marzo) y concluye cuatro días antes de la realización de la segunda capacitación.

...continúa

Aspecto	COFIPE	Contenido en la estrategia de capacitación y asistencia electoral	Problemática
Contratación de supervisores electorales (SE) y capacitadores-asistentes electorales (CAE)	Art. 289	Establece las figuras de SE y CAE, sus funciones, el procedimiento de reclutamiento, requisitos administrativos y período de contratación. Estipula que el CAE realiza tanto las funciones de capacitación como de asistencia electoral, con lo que se da integralidad a todo el proceso.	<p>El artículo 289 sólo señala la figura de asistente electoral, la cual se contrata a partir del mes de mayo del año de la elección. Es importante modificar a febrero el mes a partir del cual se contrata a estas figuras.</p> <p>Es necesario que el COFIPE contemple las figuras de capacitadores-asistentes electorales y supervisores electorales, así como las funciones que desarrollan para la capacitación y asistencia electoral, enunciando, en su caso, que llevarán a cabo actividades de asistencia al Consejo Distrital en la preparación y desarrollo de los cómputos distritales.</p> <p>Cabe señalar que la creación de la figura del capacitador-asistente electoral fue ratificada en la primera parte del Considerando II, de la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1999, recaída en el expediente SUP-RAP-031/99.</p>
Requisitos para ser SE y CAE	Art. 289	Se establecen las figuras de SE y CAE y que cada Consejo Distrital tomará la decisión de contratar a ciudadanos con más de 60 años para desempeñar esas funciones.	<p>Ha sido necesario normar para considerar a las figuras que llevan a cabo tareas de capacitación electoral, así como el impedimento de haber sido representante de partido político ante mesa directiva de casilla en el proceso electoral inmediato anterior.</p> <p>Ante la dificultad para contar con el número suficiente de aspirantes, el límite de edad es un obstáculo, más aún si lo revisamos a la luz de garantizar lo previsto en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.</p>
Acceso a las casillas	Art. 266, numeral 5	En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas.	El COFIPE señala que corresponde al presidente de la mesa directiva no permitir el acceso a la casilla a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, siendo altamente complejo determinar objetivamente si debe impedir o no el acceso por estas causas a algún ciudadano.
Instalación de la casilla	Art. 259, numeral 2	Una vez que ya están los cuatro funcionarios de la mesa directiva, empiezan a instalar la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales (la casilla se instala a las 8:00 a.m. aunque no estén los representantes de partido político ni los observadores electorales).	El primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas, los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios procederán a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de partidos políticos que concurren. Existe confusión respecto a la hora de instalación de casilla con la hora en que inicia la recepción de la votación, sería conveniente establecer la distinción en el artículo y adelantar el momento de instalación para iniciar la votación a las 8:00 horas.

La estrategia aprobada proporcionó dirección y certeza a las actividades que instrumentaron los órganos desconcentrados del IFE, y de este modo garantizó confiabilidad y transparencia en la instrumentación de los procedimientos de integración de las mesas directivas de casilla.

## Resultados

Para llevar a cabo la labor de sensibilización y capacitación de los más de un millón de ciudadanos que instalaron las mesas directivas de casilla, que contaron y registraron los votos de más de 50 millones de ciudadanos el 1 de julio, se requirió el apoyo de dos actores fundamentales en la organización de las elecciones: los supervisores electorales (SE) y los capacitadores-asistentes electorales (CAE).

Para el proceso se requirió contratar a 4,837 SE y 29,490 CAE, quienes fueron los responsables de buscar en su domicilio a 8 millones 149 mil 532 ciudadanos sorteados para integrar las mesas directivas de casilla, así como proveerlos de lo necesario para el adecuado desarrollo de la Jornada Electoral.

El procedimiento de contratación de los SE y CAE constó de cinco etapas: difusión de la convocatoria-reclutamiento; evaluación curricular (primer filtro); plática de inducción (segundo filtro); examen de conocimientos, habilidades y actitudes (con un valor del 60%), y entrevista (con un valor del 40%).

La convocatoria del IFE tuvo una amplia participación con un total de 184 mil 724 aspirantes, lo que en la evaluación curricular constituyó el 538.16% respecto del total de plazas a contratar. En la plática de inducción asistieron 176 mil 334 aspirantes y el examen fue presentado por 144 mil 453. Finalmente, la última etapa concluyó con una participación de 28 mil 796 entrevistados para el puesto de SE y 87 mil 86 para el puesto de CAE.

Concluido el proceso de selección de los SE y CAE, la siguiente fase de la integración de las mesas directivas de casilla fue el proceso de primera insaculación. El lunes 25 de enero de 2012, en sesión de Consejo General, se sorteó un mes del calendario, que junto con el que le siguió, fueron tomados como base para insacular a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla. El mes resultante fue diciembre, por lo tanto, el 6 de marzo de 2012 se llevó a cabo a nivel nacional la primera insaculación, procedimiento llevado a cabo en el sistema informático ELEC2012, a través del cual, de manera aleatoria, se extrajo al 10% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal en cada una de las 66 mil 740 secciones electorales que integran al país.

El listado nominal con corte al 15 de enero de 2012 fue de 77 millones 166 mil 75 electores, por lo que el número de ciudadanos insaculados ascendió a 8 millones 62 mil 961, que correspondió al 10.45% del listado nominal. El porcentaje es mayor al 10% debido a que existieron secciones electorales que tienen entre 50 y 499 electores en las cuales se insaculan 50 ciudadanos. De los insaculados, 4 millones 178 mil 58 fueron mujeres y 3 millones 884 mil 903 hombres.

La siguiente fase fue la visita, notificación y capacitación de los ciudadanos insaculados a través de los CAE. El periodo establecido para la capacitación de los ciudadanos sorteados fue del 9 de marzo al 30 de abril de 2012, la cual se llevó a cabo con la finalidad de que el ciudadano conociera cómo fue sorteado, sensibilizarlo y motivarlo sobre la importancia de su participación como funcionario, y que identificara las principales actividades que realizaría el día de la jornada electoral. Además, este trabajo permitió identificar a los ciudadanos que son aptos, es decir, que cumplieran con los requisitos de ley, y que aceptaran participar como funcionarios de casilla.

En términos generales, en esta primera etapa de capacitación, se contó con 2 millones 352 mil 227 ciudadanos aptos, cantidad que correspondió a contar con el 234.68% de ciudadanos elegibles e implicó contar con 2.35 ciudadanos, respecto a cada uno de los requeridos.

El día 8 de mayo se realizó el segundo sorteo (o insaculación) de los ciudadanos (ciudadanos aptos) para designar a quienes integrarían las mesas directivas de casilla. Dicho sorteo se efectuó a partir de la letra "S", letra sorteada por el Consejo General en su sesión del 2 de marzo de 2012.

El número de casillas aprobadas por los 300 consejos distritales con fecha de corte al 2 de mayo del 2012 fue de 143 mil 172, cifra que contaba con el número suficiente de ciudadanos aptos y con la que fue realizada la segunda insaculación. En la siguiente tabla se muestran los resultados de la segunda insaculación:

Funcionarios designados en la segunda insaculación		
Cargo a desempeñar en la casilla	Designados	%
Presidente	143,154	14.2
Secretario	143,153	14.2
Primer Escrutador	143,149	14.2
Segundo Escrutador	143,147	14.2
Suplentes Generales	429,386	42.8
<b>Total</b>	<b>1,001,989</b>	<b>100</b>

De acuerdo a los resultados de la segunda insaculación, 575 mil 853 fueron mujeres y 426 mil 136 hombres.

Los consejos distritales, a través de los CAE, entregaron a los ciudadanos designados funcionarios de mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento, se les tomó la protesta y se les impartió su segundo curso de capacitación. Del millón mil 924 ciudadanos requeridos, se designó a un millón mil 911 y se entregaron un millón mil 907 nombramientos.

Contando con el resultado de la segunda insaculación se dio inicio a la segunda etapa de capacitación, del 9 de mayo al 30 de junio de 2012. Aunado al proceso de capacitación se llevaron a cabo los ejercicios relacionados con la instalación de la casilla, el llenado correcto de las actas y el escrutinio y cómputo exacto de los votos, a través de simulacros y/o prácticas de la jornada electoral con la finalidad de que los funcionarios de casilla practicasen de manera vivencial los conocimientos adquiridos durante los cursos de capacitación, con material idéntico al que se utilizó el día de la jornada electoral.

Durante la segunda etapa se capacitó a un total de un millón mil 906 ciudadanos: de manera individual a 753 mil 143 ciudadanos y 266 mil 763 de manera grupal. En relación con la asistencia a simulacros y prácticas, participaron 724 mil 838 funcionarios (682 mil 602 en simulacros y 42 mil 236 en prácticas), lo que representó el 72.34% de los funcionarios capacitados.

Una vez que el Consejo General, el 24 de mayo de 2012, declaró válido y definitivo el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, los consejos distritales del IFE convocaron a diversas sesiones para aprobar los ajustes al número y tipo de casillas. Como resultado de los ajustes realizados, el número definitivo de casillas aprobadas para la jornada electoral del 1 de julio fue de 143 mil 132 casillas.

Finalmente, el 1 de julio se instalaron 143 mil 130 casillas, en donde participaron 143 mil 130 ciudadanos capacitados como presidentes, 143 mil 100 como secretarios, 142 mil 974 como primer escrutador y 140 mil 958 como segundo escrutador.

De las 143 mil 130 casillas instaladas, 17 mil 176 ciudadanos fueron tomados de la fila, ya que alguno de los funcionarios no se presentó, lo que representó el 3.01% con respecto al total de funcionarios propietarios que instalaron las casillas a nivel nacional.

Es importante señalar que sólo 35 casillas se instalaron con los cuatro funcionarios tomados de la fila, es decir, en esas casillas no se presentaron los funcionarios que fueron designados, capacitados y

que se les había entregado su nombramiento. Esta cifra representa el 0.02% respecto al total de casillas instaladas, porcentaje que ha disminuido en relación con los procesos electorales de 2005-2006, que fue el 0.04%, y de 2008-2009, el 0.03%.

En el caso de las casillas especiales se instalaron 902 casillas que representan el 0.63% del total de las instaladas para la jornada electoral. En cada una de las casillas especiales se contó con el apoyo de un operador del equipo de cómputo, quien fue designado por el Consejo Distrital del IFE.

### Problemáticas

Como puede apreciarse, la parte central del procedimiento de integración de mesas directivas de casilla se cumplió. Se instalaron 143 mil 130 casillas en los 300 distritos electorales del país, con la participación de 570 mil 162 funcionarios de casilla que recibieron la votación de 50 millones 323 mil 153 ciudadanos en la jornada electoral del 1 de julio. Esto quiere decir que se logró instalar el 99.99% de las casillas a nivel nacional, y el caso de las dos casillas no instaladas se debió a causas no imputables a la organización de las elecciones federales.

No obstante los resultados obtenidos, es necesario reflexionar sobre los retos o dilemas enfrentados, con la finalidad de construir procedimientos más eficientes y eficaces de integración de mesas directivas de casilla. En ese sentido, es importante centrarse fundamentalmente en los aspectos siguientes:

1. La primera insaculación se realizó tomando al 10% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal, con corte al 15 de enero, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados fuera menor de 50. No obstante, la experiencia demuestra que en algunas secciones electorales ha sido imposible integrar la totalidad de casillas con el porcentaje que señala el código electoral, en virtud de la alta movilidad poblacional y la negativa a participar.
2. De acuerdo con lo que prevé el COFIPE, con los datos de los ciudadanos que cumplen los requisitos legales se realiza la segunda insaculación a más tardar el 14 de mayo. En esta etapa es indispensable conocer el número definitivo de casillas a instalar, ya que de éste deriva el número requerido de funcionarios para integrar las mesas. No obstante, el código electoral prevé que la aprobación de casillas se realice durante la segunda semana del mes de mayo.
3. Uno de los problemas más recurrentes que se ha presentado en la integración de mesas directivas de casilla es la negativa de los ciudadanos a participar, principalmente en la segunda etapa de capacitación. Actualmente el código electoral no tiene previsto el

procedimiento de sustituciones para contar con los siete funcionarios requeridos en cada casilla en la jornada electoral, por lo que el Consejo General ha emitido disposiciones complementarias para garantizar la integración y funcionamiento de las mesas.

4. La limitación en la participación de los ciudadanos colocada en los requisitos para ser funcionario de mesa directiva de casilla, como el no ser mayor de 70 años o el no haber adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, impacta en el número de ciudadanos insaculados con posibilidad de fungir como funcionario de casilla. Ante la dificultad de contar con el número suficiente de funcionarios de casilla, el límite de edad como requisito resulta un obstáculo; aun y cuando la prohibición buscó tutelar la integridad física de los ciudadanos que se encuentran en dicho rango por la naturaleza de las actividades a desempeñar, resulta indispensable eliminar la prohibición, más aún porque atenta contra lo previsto en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
5. El requisito de que los funcionarios sean de la sección electoral correspondiente a la ubicación de la casilla es funcional para las casillas básicas, contiguas y extraordinarias, pero en el caso de las casillas especiales resulta un impedimento para la instalación de un número adecuado de casillas. En ese sentido se puede afirmar que la razón de que no se instale más de una casilla especial donde se han agotado reiteradamente las boletas en elecciones anteriores consiste, fundamentalmente, en la falta de ciudadanos aptos y con disposición para ser nombrados funcionarios de mesa directiva, ya que este tipo de casilla suele instalarse en lugares de fácil localización (plazas públicas, terminales de transportación, etc.), pero donde es difícil encontrar suficientes ciudadanos para ser funcionarios de casilla.
6. El COFIPE no contempla la figura de capacitador-asistente electoral y supervisor electoral, ni sus principales funciones, requisitos y periodo de contratación. Por ello, desde 1999 se ha concentrado en la figura de CAE los trabajos que realizan el capacitador electoral y el asistente electoral, para la integración de las mesas directivas de casilla y las actividades de asistencia para la jornada electoral. La fusión de las dos figuras en una sola ha arrojado resultados altamente satisfactorios, tanto administrativos como presupuestales, pero sobre todo en el ámbito operativo distrital, donde realiza sus funciones, ya que permite contar con personal de mayor experiencia en campo, con conocimiento de las características sociales, económicas, culturales y geográficas del distrito e identificado como personal del IFE. Aunado a la figura de SE que se encarga de apoyar en la coordinación de los trabajos de capacitación y asistencia electoral, principalmente en campo, y además de supervisar todas las actividades de los CAE.

7. El IFE debe prever el mecanismo para establecer exclusión en las insaculaciones que realicen los institutos locales electorales, con la finalidad de no complicar y estorbar los trabajos de integración de las mesas directivas de casilla.

## Conclusiones

La experiencia del IFE durante la realización de las elecciones federales ha permitido mejorar los procedimientos de integración de mesas directivas de casilla, pero también es notoria la necesidad de realizar modificaciones a la ley que permitan normar lo que no tiene establecido y que es aprobado por el Consejo General, elección tras elección. A continuación se enlistan las propuestas de mejora:

- Para evitar que en algunas secciones electorales no se cuente con la totalidad de los integrantes de las mesas directivas de casilla, se podría explorar la viabilidad de incrementar el porcentaje de ciudadanos insaculados en la primera etapa pasando del 10 al 15% para contar con un mayor número de ciudadanos entre los cuales seleccionar a los funcionarios de casilla; eliminar el rango de edad para que los ciudadanos mayores de 70 años puedan participar (para evitar un acto discriminatorio); eliminar el impedimento legal de participar para quienes poseen doble nacionalidad. Cabe destacar que los ciudadanos con más de 70 años, a pesar de su interés y compromiso por participar, están legalmente impedidos para ello, y por eso es recomendable considerar la eliminación del límite de edad, considerando además lo previsto en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, además de la insuficiencia en el número de ciudadanos insaculados en muchos distritos.
- Para la designación de funcionarios de casilla en la segunda insaculación, es necesario hacer coincidir las fechas establecidas en el código electoral con las de la aprobación del número y ubicación de casillas. En este mismo sentido se sugiere que la fecha para la segunda insaculación se realice a más tardar el 8 de mayo para contar con tiempo suficiente para la segunda etapa de capacitación y cerrar adecuadamente la primera etapa (artículo 240, inciso f).
- En relación a la segunda etapa de capacitación, ésta no se encuentra contemplada en el COFIPE, por lo que se considera importante incluirla para su puntual cumplimiento, tomando en consideración que debiera iniciarse la entrega de nombramientos al día siguiente a la segunda insaculación y concluirse un día antes de la jornada electoral.
- En el caso de las sustituciones de funcionarios de casilla designados, sería conveniente reflexionar si es viable agregar en la ley el mecanismo de sustitución en aras de contar con los siete funcio-

rios al día de la jornada electoral. Al respecto, hay quienes consideran que el método debería llevarse a cabo con el corrimiento de los puestos y no mediante la sustitución directa.

- Para contar con un mayor número de casillas especiales se considera necesaria una nueva regulación que permita que los funcionarios que las integran puedan ser de secciones electorales cercanas a la ubicación de la casilla, debido a la dificultad de disponibilidad de suficientes ciudadanos en los lugares donde comúnmente se instalan. Asimismo, el Consejo General podría instruir, mediante acuerdo, realizar los estudios que permitan recomendar con precisión a los consejos distritales la instalación de un número adecuado de casillas especiales, dentro de los márgenes que señala la ley.
- Actualmente en la ley sólo se encuentra reglamentada la figura del asistente electoral y las actividades que como tal realiza, sin embargo, es prioritario modificar su contenido para que se regulen las figuras del CAE y SE, así como sus requisitos y periodo de contratación, derivado de la importante función que desempeñan en materia de capacitación electoral. Respecto a los requisitos de contratación, sería deseable ampliar el rango de edad para desempeñarse como SE o CAE, evitando que sea un impedimento para su contratación. Cabe señalar que la creación de la figura del capacitador-asistente electoral fue ratificada en la primera parte del Considerando II, de la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1999, recaída en el expediente SUP-RAP-031/99.
- En este mismo sentido, resulta pertinente que la contratación de esas figuras se traslade al mes de febrero. Es necesario incluir en el COFIPE las figuras de capacitadores-asistentes electorales y supervisores electorales; así como las funciones que desarrollan para la capacitación, asistencia electoral, enunciando, en su caso, que

llevarán a cabo actividades de asistencia al Consejo Distrital en la preparación y desarrollo de los cómputos distritales. En este mismo sentido deberán tener la responsabilidad de entregar los nombramientos a los ciudadanos designados a través de los capacitadores-asistentes electorales, toda vez que actualmente el COFIPE señala que deberán ser los integrantes del Consejo Distrital (artículo 240, inciso h).

- Existe confusión respecto a la hora de instalación de casilla con la hora en que inicia la recepción de la votación, sería conveniente establecer la distinción en el artículo 259, numeral 2, y en su caso especificar el momento de instalación para iniciar la votación a las 8:00 horas.
- Es necesario desarrollar la normatividad correspondiente para garantizar el derecho al voto de aquellos ciudadanos que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a las casillas a emitir su voto.
- En este mismo sentido es necesario reflexionar lo dispuesto por el COFIPE en su artículo 266, numeral 5, que señala “En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales...”, pues se deposita en el presidente de mesa directiva la responsabilidad de determinar sin elementos o criterios objetivos, si debe impedir o no el acceso al ciudadano.
- Sería de gran utilidad para la integración de las mesas directivas de casilla que se contemplase la disposición legal de la imposibilidad que los partidos políticos nombren a los ciudadanos designados como funcionarios de casilla como representantes generales o ante mesa directiva.
- Resulta pertinente especificar de manera clara lo que el artículo 277, inciso c), del COFIPE considera como un voto para candidatos no registrados.



## X. VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: ANÁLISIS DE LA SEGUNDA EXPERIENCIA

Por segunda ocasión, el IFE realizó los trabajos necesarios para dar cumplimiento al Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que regula el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

La implementación del proceso de votación, para esta ocasión, requirió del trabajo de planeación anticipada del IFE. Esto permitió que el Instituto alcanzara los objetivos planteados: incrementar la participación en la votación de los mexicanos residentes en el extranjero y disminuir su costo. Los resultados fueron, desde esta perspectiva, altamente satisfactorios: alrededor de 24.80% más de participación y 54.49% menos de recursos financieros invertidos en relación con el proceso 2005-2006. Sin embargo, a la luz de la experiencia adquirida, el modelo postal que fue la base para la implementación del proyecto del VMRE, ha demostrado ser inviable, esto, si se comparan las cifras de participación con la dimensión de la población de mexicanos que residen en el extranjero.

Los más de 40,000 sufragios del proceso 2011-2012, a pesar de representar un aumento respecto al ejercicio pasado, siguen siendo una cantidad minúscula de votos frente a los millones de ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero. A pesar de las innovaciones implementadas por el IFE en esta materia, para esta elección, el modelo de registro y voto postal que impone la ley parece que sigue siendo un modelo restrictivo para la participación política efectiva de los mexicanos en el extranjero.

En ese sentido, es importante revisar qué requisitos de la legislación pudieran estar inhibiendo la participación, incluso de quienes se inscriben en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) y no envían su voto finalmente. Una somera comparación con la última experiencia muestra una sensible mejora tanto en los registros como en los votos efectivamente recibidos desde el extranjero. Sin embargo, se observa un déficit en términos de la participación.

	2005-2006	2011-2012	Aumento porcentual
Registros en la LNERE	40,876	59,115	+45%
Votos recibidos desde el extranjero	32,632	40,961	+24.8%

Este capítulo presenta, de manera breve, los resultados que derivaron de la implementación del voto extraterritorial, las problemáticas y dilemas enfrentados por el IFE durante su instrumentación. También se recogen algunas reflexiones y una serie de recomendaciones que podrían contribuir a facilitar el ejercicio del VMRE. Para un conocimiento más amplio y detallado del diseño, los procedimientos y actividades relacionadas con el VMRE, el IFE ha elaborado un Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012, aprobado por el Consejo General en sesión celebrada el 28 de noviembre de 2012 y que puede consultarse en la página [www.votoxtrajero.mx](http://www.votoxtrajero.mx).

### X.1. EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR A LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, EN TERRITORIO NACIONAL

#### Introducción

En las últimas dos elecciones presidenciales, los mexicanos que se encuentran en el extranjero han tenido la posibilidad de emitir su voto fuera del territorio nacional, sin embargo, además de ser una de las preocupaciones del IFE y de otros actores involucrados, sigue siendo un reclamo de muchos connacionales el hecho de no poder ejercer sus derechos políticos plenamente, por no contar con la credencial de elector (instrumento indispensable para votar), y no poder tramitarla y obtenerla en el extranjero. Al respecto, en este apartado se presentan las acciones implementadas por el IFE para expedir en territorio nacional la credencial de elector a los mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral 2011-2012, así como algunas reflexiones sobre lo que podría realizarse para atender en un futuro la demanda de expedir credenciales para votar en el exterior.

## Marco normativo

Para el VMRE resultan aplicables, entre otros, los artículos 1, párrafo 1; 6, párrafo 1; 107, párrafo 1; 128, inciso e); 171, párrafo 1; 175; 176; 178; 179; 184 al 187; 190; 200; 314, párrafo 1; y 315, párrafo 2, inciso a), del código comicial.

## Implementación del marco normativo

La credencial “03” perdió vigencia el 31 de diciembre de 2010, como resultado de la reforma electoral de 2007-2008. Dadas las limitaciones para la renovación de credenciales en el extranjero, el IFE determinó como una excepción que las credenciales 03 pudieran utilizarse para votar desde el extranjero en las elecciones presidenciales de 2012. Así pues, con la finalidad de salvaguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, y garantizar el ejercicio del derecho de votar, mediante Acuerdo CG224/2010 aprobado el 7 de julio de 2010, el Consejo General dispuso en su punto de acuerdo octavo, que *“Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero con Credencial ‘03’, podrán solicitar, mediante servicios postales, del 1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012, al mismo tiempo, su inscripción en el Listado Nominal de Ciudadanos Residentes en el Extranjero y actualizar sus datos en el Padrón Electoral, con el fin de ejercer su derecho al sufragio en la elección federal de 2012, para lo cual la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tomará las medidas necesarias para tal fin”*.

A pesar de esta determinación de la autoridad electoral para que un mayor número de connacionales pudiera votar, se llevaron a cabo acciones a fin de promover la renovación de la credencial 03 de los mexicanos residentes en el extranjero.

Por ello, se implementaron campañas de promoción para obtener y/o actualizar la credencial para votar (CPV) en periodos vacacionales, aprovechando la visita a México de los connacionales, tanto en temporada decembrina como en verano, brindándoles atención en los módulos nacionales fronterizos y en los ubicados en estados de la República con alta migración. Para planear la difusión de las campañas, se consideraron los estudios de Verificación Nacional Muestral,<sup>51</sup> para definir las zonas de expulsión de connacionales, tanto de radicación fuera del país de manera permanente como temporal.

A partir de la segunda quincena de diciembre de 2010, la DERFE habilitó 15 módulos nacionales conectados a la RED IFE. Para facilitar la entrega de las credenciales a mexicanos residentes en el extran-

<sup>51</sup> Estudios realizados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

jero, a partir de octubre de 2011, los funcionarios de los módulos fijos con Red IFE consultaron a los ciudadanos si residían en el extranjero, y en caso de contestar afirmativamente se marcaba en el sistema para que se pusiera a disposición del ciudadano el formato de credencial en siete días hábiles.

## Resultados

Los trámites registrados a nivel nacional de ciudadanos que manifestaron ser residentes en el extranjero fueron 17,757, de los cuales la mayor parte se realizaron en el mes de diciembre, en que se registraron 9,310, equivalentes al 52.43% del total. Prácticamente en todas las entidades se realizaron trámites de ciudadanos residentes en el extranjero.

Por otra parte, y ante la determinación del Consejo General de permitir el uso de la credencial 03 para votar en el extranjero en las elecciones de 2012 para presidente, se obtuvieron los siguientes resultados:

Ciudadanos que solicitaron su inscripción en la LNERE	Ciudadanos que solicitaron su inscripción en la LNERE con credencial 03	Porcentaje
61,869	13,044	21%

Ciudadanos inscritos en la LNERE	Ciudadanos inscritos en la LNERE con credencial 03	Porcentaje
59,115	12,813	22%

Ciudadanos que enviaron su sobre con boleta electoral	Ciudadanos con credencial 03 que enviaron su sobre con boleta electoral	Porcentaje
40,737	8,524	21%

## Problemáticas

Dado que es necesario que los ciudadanos en el extranjero cuenten con credencial para sufragar a distancia, la discusión se centra en la posibilidad legal de que el IFE otorgue credenciales a estos ciudadanos en el extranjero, o bien, se haga uso de otros documentos para su registro en la respectiva LNERE. Tal como se desprende de los resultados obtenidos en los procesos electorales en que se ha implantado el voto

extraterritorial, el procedimiento para la obtención y/o renovación de la credencial constituye un factor que significativamente inhibe la participación electoral extraterritorial.

En este sentido, la experiencia del VMRE plantea una problemática clara: la imposibilidad legal del IFE para emitir credenciales para votar en el extranjero. La solución no admite dudas: o bien se dan atribuciones legales al IFE para emitir la credencial para votar en el extranjero, o bien, debe disponerse en la ley el uso de documentos diversos para el registro de los connacionales. Lo anterior, a sabiendas de que en su mayoría, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero carecen de las condiciones necesarias para cumplir con la obligación de acudir personalmente a los módulos de atención ciudadana del IFE en territorio nacional, a actualizar sus datos registrales y obtener su credencial para votar. Para el ejercicio del sufragio, y la necesaria inscripción en la lista nominal, el legislador estableció el mismo procedimiento y requisitos para los ciudadanos en el extranjero que para los ciudadanos que votan dentro del país, sin considerar las condiciones particulares de los primeros.

Un documento de identidad que podría ser utilizado para que los mexicanos residentes en el extranjero votasen desde su lugar de residencia –siempre y cuando se relacionase con un registro de la Lista Nominal– es la matrícula consular expedida por consulados mexicanos en Estados Unidos, éste es un documento que cuenta con medidas de seguridad y con amplio arraigo y aceptación entre los mexicanos residentes en Estados Unidos, además de que la vasta red de consulados en ese país ya cuenta con la capacidad de expedir masivamente este documento.

Es precisamente por su calidad migratoria que a la mayoría de los connacionales no les es posible viajar al territorio nacional para tramitar o actualizar su CPV. Y aun y cuando se instalaron módulos con tiempos reducidos de atención para los connacionales, el trámite les implicaba una estancia forzosa de siete días en el país.

### Conclusiones

Para garantizar el ejercicio pleno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, es indispensable una reforma que, o bien le confiera atribuciones al IFE para desplegar programas de credencialización y reposición de credenciales en el extranjero en periodos temporales, en oficinas o sedes diplomáticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y/o a través de centros o módulos que determine el IFE en el extranjero; o bien una reforma que determine en la ley electoral un método distinto para su registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), como la expedición y entrega de la creden-

cial por correo o de forma virtual. Incluso, sería pertinente analizar la posibilidad del uso de documento distinto a la CPV para el registro de los connacionales tal como la matrícula consular, así como explorar la posibilidad y conveniencia de que la credencial contenga el domicilio en el cual reside el ciudadano en el extranjero. Aunado a lo anterior, hay quienes consideran que sería adecuado evaluar la creación de una sexta circunscripción en el extranjero y crear distritos en función de la población mexicana en cada uno de los estados americanos.

El 5 de febrero de 2013 se instaló e iniciaron formalmente los trabajos del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, y uno de los temas que se analizan a fin de hacer una propuesta viable, es precisamente la credencialización en el exterior.

El Comité se conformó por acuerdo del Consejo General con la finalidad de analizar la viabilidad de reformas al modelo actual del VMRE, aunque la responsabilidad de explorar las posibilidades de cambiar el modelo restrictivo actual por uno inclusivo está en el Congreso de la Unión.

## X.2. EL MODELO POSTAL PARA EL REGISTRO Y VOTACIÓN

### Introducción

Con la reforma al COFIPE en 2005, para reconocer por primera vez el voto de los mexicanos en el exterior, se determinó el modelo postal como único método para el registro y ejercicio del sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero. Este modelo ha sido instrumentado por el IFE en las dos pasadas elecciones presidenciales (2006 y 2012), de cuyas experiencias se identificaron importantes áreas de oportunidad para facilitar a los ciudadanos el ejercicio de su sufragio extraterritorial, e incrementar la participación ciudadana.

### Marco normativo

El COFIPE regula el modelo postal para el VMRE a través los artículos 315, párrafos 1 y 2; 324, párrafo 3; y 326, párrafos 1 y 2 .

### Implementación del marco normativo

A fin de dar cumplimiento a los preceptos legales en cita, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva del IFE, en el ámbito de sus competencias, emitieron los siguientes acuerdos:

- Acuerdo CG57/2011 (24 de febrero de 2011) por el que se aprobó el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012, que presentó la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (CMRE), y que estableció como una de sus líneas estratégicas simplificar los procedimientos para incrementar el número de ciudadanos inscritos en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) y disminuir la diferencia entre el número de ciudadanos inscritos y el número de sufragios.
- Acuerdo CG230/2011 (25 de julio de 2011) por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, y que establecen que el IFE celebrará convenio con el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), para instrumentar los servicios postales para el VMRE, el procedimiento de recepción de Solicitudes de Inscripción a la LNERE y de sobres voto, entre otras cuestiones.
- Acuerdo CG231/2011 (25 de julio de 2011) por el que se aprobó el formato de la Solicitud de Inscripción a la LNERE, así como el instructivo de apoyo al ciudadano para su llenado y envío, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Acuerdo CG147/2012 (14 de marzo de 2012) por el que se emitieron los Lineamientos para la producción, integración, recepción y envío del Paquete Electoral Postal y recepción del sobre postal voto, para el Proceso Electoral Federal 2011- 2012.
- Acuerdo JGE95/2011 (31 de agosto de 2011), que definió las Oficinas Consulares de México en Estados Unidos de América para la instalación de equipo y contratación de personal, a fin de apoyar en el llenado de la Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (SILNERE), durante el PEF de 2011-2012.
- Acuerdo JGE100/2011 (30 de septiembre de 2011), que definió los sitios adicionales a los dispuestos en la ley en territorio nacional y en el extranjero, para poner a disposición de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero el formato de la SILNERE, así como el instructivo de apoyo para su llenado y envío.
- Acuerdo JGE48/2012 (15 de marzo de 2012), por el que se ordenó la impresión de las boletas electorales, de los sobres para su envío al Instituto Federal Electoral, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral antes descrito será enviado al ciudadano residente en el extranjero, y demás documentos que se utilizarán para atender el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Acuerdo JGE63/2012 (12 de abril de 2012), por el que se determinaron los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, por mensajería, la boleta electoral, la documentación y demás materiales necesarios para el ejercicio del voto, durante el PEF 2011-2012.

- Acuerdo JGE69/2012 (30 de abril de 2012), por el que se emitió el procedimiento para la recepción, registro, clasificación y resguardo de los sobres que contienen la boleta electoral, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 327 del COFIPE.

El 7 de septiembre de 2011 se firmó un Convenio de Apoyo y Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), que permitió la prestación del servicio público de correos consistente en la recepción, clasificación, despacho y entrega de los documentos y materiales requeridos con motivo del VMRE.

## Resultados

En la etapa de inscripción al LNERE, al 31 de marzo de 2012, se obtuvieron los siguientes resultados:

Concepto	PEF 2011-2012
Piezas postales recibidas	62,294*
SILNERE recibidas	61,869
Ciudadanos inscritos en la LNERE	59,115

\*Contenían SILNERE con y sin información (en blanco), demandas de Juicio para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y documentación diversa.

Notificaciones de NO inscripción al LNERE	PEF 2011-2012
SILNERE llegó de manera extemporánea	332
SILNERE no cumple con los requisitos	2,162

Para la etapa de recepción de los sobres voto, a partir del 30 de abril y hasta el 30 de junio a las 8:00 horas, se recibieron por parte del SEPOMEX 40,961 piezas postales, provenientes de 91 países. Además, se recibieron extemporáneamente 846 piezas postales de 46 países.

Después del día 30 de junio y hasta el 31 de agosto del año 2012, fueron entregadas a la Unidad un total de 2,337 devoluciones de paquetes, mismas que ya no fueron procesadas por ser material que al momento de su entrega era inhabilitado y dispuesto para destrucción.

En la etapa del envío del Paquete Electoral Postal y recepción de sobres con boleta electoral, se obtuvieron los siguientes resultados:

Concepto	PEF 2011-2012
Sobres Postales Voto recibidos	40,961
Sobres Voto turnados a escrutinio y cómputo	40,737
Votos válidos	40,714

### Problemáticas

En la construcción de la logística postal se enfrentó, en primera instancia, el problema que representó el correo postal certificado. De acuerdo con el SEPOMEX, el servicio de correo postal certificado es obsoleto en una gran parte de los países del mundo, por lo que la logística debió considerar los variados servicios prestados por los diferentes países y acordar con ellos los servicios que cubrieran las características sugeridas en la ley electoral.

Una de las principales dificultades fue el tránsito postal lento y la complejidad en la entrega y seguimiento de los Paquetes Electorales Postales, así como en la recepción de los sobres postales voto. En lo general, esta problemática surge debido a que el correo postal requiere de mayores controles y los servicios postales a nivel mundial tienen procedimientos y plazos diversos que dificultan y hacen más lento los procesos de entrega y seguimiento de piezas postales.

Otro problema detectado fue el relativo a los portes pagados que se utilizaron para garantizar la gratuidad del voto, pues hubo varios casos en que los correos postales extranjeros no aceptaron el porte pagado.

Además, el registro de los electores residentes en el extranjero obliga a los mexicanos que desean sufragar desde el extranjero a llevar a cabo una serie de trámites complejos que inhiben su participación, dando como resultado que un gran número de Solicitudes de Inscripción a la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero (SILNERE) fuesen improcedentes.

El IFE simplificó algunos trámites y relajó, siempre en estricto apego a la ley y sin sacrificar certeza, los requisitos para inscribirse a la LNERE. Esto permitió que más SILNERE recibidas (representando a ciudadanos que expresaron su deseo por sufragar desde el extranjero) resultasen en registros en la LNERE, con relación al PEF 2005-2006. Sin embargo, la complejidad de los trámites, debido a la naturaleza postal del voto a distancia, sigue siendo un obstáculo para la participación de los ciudadanos en el extranjero.

	2005-2006	2011-2012	Cambio porcentual
SILNERE recibidas por el IFE	56,295	61,869	+9%
Registros en la LNERE	40,876	59,115	+45%
SILNERE improcedentes	15,419	2,754	-82%

### Conclusiones

Si bien el modelo del voto postal elegido por el legislador procura certeza y seguridad, es evidente que no facilita el voto en el extranjero. Se ha observado que por su complejidad y tiempos dilatados los procedimientos postales, tales como el envío por correo certificado de la solicitud de registro a la LNERE y del sobre voto, inhiben la participación. Además, como se ha dicho, el servicio postal certificado es obsoleto en la mayoría de los países, lo que dificultó al SEPOMEX acordar y operar con los correos del mundo, un mecanismo para que el envío cumpliera en los términos de la ley. Aunado a lo anterior, la logística de los envíos postales presentó incidencias en varios países del mundo debido a la multiplicidad de servicios postales involucrada, disminuyendo así la participación y aumentando los costos del procedimiento.

Por otra parte, como resultado de los ejercicios de evaluación realizados al interior del IFE, con las instituciones colaboradoras y de las encuestas a los propios ciudadanos, es opinión generalizada que la modalidad para la emisión del voto vigente no debe ser la única opción para ejercer el derecho al voto en el exterior, incluso, se ha mencionado por los estudiosos del tema que un modelo de sufragio vía correo certificado no responde a la realidad y perfil de nuestra migración y, evidentemente, tampoco a una época de avances tecnológicos.

Asimismo, debe considerarse que la modalidad que se disponga para favorecer el ejercicio del voto y la tutela del derecho al sufragio extraterritorial, no tendrá como finalidad central incrementar el número de votos válidos sino, con relación a la votación dentro del territorio nacional, equilibrar o al menos mejorar las condiciones de participación de los mexicanos que viven en el extranjero o se encuentran en tránsito fuera del país.

En este sentido, sería deseable contemplar una modalidad de registro y votación mixta, que ofrezca alternativas como votar de manera presencial en embajadas y consulados. Para tal fin se podría ampliar el convenio de colaboración que mantiene el IFE y la Cancillería, respetando en todo momento la autonomía del Instituto.

De igual manera sería factible analizar el sufragio vía electrónica por internet, e incluso, flexibilizando el propio modelo postal para optar por el uso de mensajería o correo ordinario.

Para estas opciones se sugiere estudiar, además de la experiencia internacional, las recientes experiencias de otros órganos electorales locales que han incursionado en la votación por internet, como es el caso del Distrito Federal y de Chiapas.

Cualquiera de estas alternativas para votar desde el extranjero deberá considerar la forma de garantizar la identificación del ciudadano que se registra o, en el caso de la vía electrónica por internet, los procedimientos de seguridad de la transmisión de cada sufragio, la secrecía del voto y que su emisión se realice de manera directa por los ciudadanos y no por un tercero. En cualquier caso, el análisis y diseño de estrategias debe estar enfocado a incrementar la participación electoral y reducir el costo de cada voto.

### X.3. PLAZOS ESTABLECIDOS PARA EL REGISTRO Y VOTACIÓN DESDE EL EXTRANJERO

#### Introducción

Si bien la ley establece que los mexicanos que viven fuera del país tienen derecho a votar desde el extranjero, en la práctica existen múltiples aspectos que dificultan el pleno ejercicio de este derecho. Uno de ellos es el que tiene que ver con los plazos marcados por ley para efectuar los trámites de incorporación a la LNERE y la emisión del voto. Hoy día, debido principalmente a la utilización del correo postal, existe un desfase entre la línea de tiempo marcada para registrarse y votar desde el extranjero y la que corresponde a las campañas electorales.

#### Marco normativo

El COFIPE establece y norma los plazos para el registro y emisión del voto desde el extranjero, en sus artículos 315, párrafos 1, 3 y 4; 324, párrafo 3; y 328, párrafo 1.

#### Implementación del marco normativo

Para cumplir con las disposiciones legales en materia de registro y voto desde el extranjero, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva aprobaron, respectivamente, los siguientes Acuerdos:

- Acuerdo CG230/2011 (25 de julio de 2011) por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, los cuales esta-

blecen los procedimientos que implementará el Instituto Federal Electoral relativos al procesamiento de las Solicitudes de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, la integración y conformación de dicha Lista, de conformidad con el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Acuerdo CG147/2012 (14 de marzo de 2012) por el que se emitieron los Lineamientos para la producción, integración, recepción y envío del Paquete Electoral Postal y recepción del sobre postal voto, para el Proceso Electoral Federal 2011- 2012.
- Acuerdo JGE63/2012 (12 de abril de 2012), por el que se determinaron los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, por mensajería, la boleta electoral, la documentación y demás materiales necesarios para el ejercicio del voto, durante el PEF 2011-2012.
- Acuerdo JGE69/2012 (30 de abril de 2012), por el que se emitió el procedimiento para la recepción, registro, clasificación y resguardo de los sobres que contienen la boleta electoral, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 327 del COFIPE.

#### Resultados

Ante los plazos anticipados y fatales de registro, el IFE llevó a cabo acciones de difusión y vinculación desde un año antes de la elección, y emitió criterios garantistas e incluyentes, a través de la CVMRE, que permitieron subsanar situaciones no previstas para considerar procedentes las SILNERE de algunos ciudadanos. De este modo, se logró la inscripción de 59,115 ciudadanos en la LNERE.

Asimismo, y dado el largo plazo que transcurre entre el momento de la inscripción y la emisión del voto, también se implementaron acciones de difusión y vinculación. Al final, un total de 40,961 remitieron su sobre postal voto al IFE, y de éstos 40,737 fueron considerados sobres voto para ser turnados a escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral.

#### Problemáticas

Debido a que la inscripción a la LNERE, el envío del Paquete Electoral Postal y la emisión del sufragio, son trámites que deben quedar concluidos antes de la jornada electoral, además del largo tiempo que éstos conllevan, resulta muy difícil que los ciudadanos cuenten con información suficiente que les permita formarse un juicio con relación a los candidatos, y que se difunde de manera más intensa durante las campañas. Votar cuando las campañas aún no han concluido, implica desventajas de índole informativo al electorado que reside fuera del país.

## Conclusiones

Es deseable que el periodo de inscripción se amplíe y se encuentre mínimamente alineado con el periodo de campañas electorales, a fin de alentar e incentivar la participación en las elecciones. La modificación de los tiempos para el registro y votación debe acompañarse necesariamente de un modelo de inscripción y votación diferente o, al menos, más flexible que el vigente.

Es necesario implementar medios de votación más ágiles, que permitan a los ciudadanos fuera del país registrarse y votar, si no el mismo día en que se llevan a cabo las elecciones en México, por lo menos con un desfase no mayor a las fechas previstas para las campañas electorales.

Asimismo, sería conveniente que se difundiera con mayor antelación en medios de comunicación y lugares de reunión donde radican la mayor parte de los mexicanos en el exterior, información sobre su derecho político al voto, así como sobre las formas y tiempos para ejercerlo.

## X.4. TEMPORALIDAD Y FINALIDAD DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

### Introducción

El Libro Sexto del COFIPE establece que la LNERE es temporal, por lo que el IFE está imposibilitado para conservar y hacer uso de los datos de ese registro para subsecuentes procesos electorales. Esta circunstancia obliga a reflexionar sobre la pertinencia de mantener la LNERE para futuras elecciones, frente a los esfuerzos que le implica al Instituto conformar desde cero una nueva lista de electores en el exterior.

### Marco normativo

Con relación a la temporalidad de la LNERE, el COFIPE establece disposiciones en sus artículos 317, párrafos 1 y 2; 319, párrafos 4 y 5; 320, párrafo 2.

### Implementación del marco normativo

Para la instrumentación de las disposiciones precitadas, se emitieron los siguientes Acuerdos:

- Acuerdo CG230/2011 (25 de julio de 2011), por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para la Conformación de la LNERE.

- Acuerdo CG144/2012 (14 de marzo de 2012), que aprueba diversas disposiciones relativas a la forma y contenido de la LNERE utilizada con motivo de la jornada electoral del 1 de julio de 2012.
- Acuerdo CG147/2012 (14 de marzo de 2012), que emitió los Lineamientos para la producción, integración, recepción y envío del Paquete Electoral Postal y recepción del sobre postal voto, para el PEF 2011-2012, y que estableció lo relativo al procedimiento para la entrega de la LNERE para escrutinio y cómputo.
- Acuerdo CG322/2012 (24 de mayo de 2012) por el cual se declaró que la LNERE fue válida.

### Resultados

La DERFE procesó las SILNERE y construyó la LNERE bajo los criterios establecidos en la ley electoral: conforme al domicilio en el extranjero, cuya lista fue proporcionada al SEPOMEX para el envío de los paquetes electorales; y conforme al domicilio en México, cuya lista se puso a disposición de los partidos políticos acreditados ante la CNV, de los cuales no se recibieron observaciones. En el mes de mayo de 2012, el Consejo General declaró la validez del Padrón Electoral y los listados nominales de electores, así como la LNERE, no obstante que el número de registros fue modificándose, dadas algunas resoluciones del TEPJF. Finalmente, la LNERE quedó conformada por un total de 59,115 ciudadanos inscritos para votar desde 104 países.

### Problemáticas

Ante la temporalidad y finalidad de la LNERE, en cada proceso electoral federal el IFE inicia de cero el difícil proceso de su construcción. Este hecho tiene incluso implicaciones de carácter económico, al echar andar la maquinaria en cada elección para ir en búsqueda de cada uno de los ciudadanos o potenciales ciudadanos electores, y no permitir hacer uso de sus datos de contacto para generar comunidad a largo plazo y dar seguimiento a las actividades de información, vinculación, difusión y promoción del derecho al sufragio. En otras palabras, se pierde el contacto y vínculo ya establecido entre la autoridad electoral y el ciudadano que en su momento manifestó expresamente su intención e interés en participar en la vida política del país desde su lugar de residencia.

Si bien el mecanismo establecido en el ordenamiento electoral procura contar con datos actualizados de los ciudadanos residentes en el extranjero, también es cierto que somete al ciudadano a la carga de desahogar nuevamente un conjunto complejo de trámites, para su incorporación a la LNERE.

## Conclusiones

Es pertinente considerar la posibilidad de eliminar la temporalidad de la LNERE, y permitir el trabajo permanente con los mexicanos residentes en el extranjero y en regiones expulsoras de migrantes del país, difundiendo el derecho al sufragio extraterritorial a través de acciones permanentes de las direcciones y unidades técnicas del IFE especializadas en investigación, educación cívica, difusión y vinculación nacional y en el extranjero. Lo que se traduciría en una mayor difusión de la cultura democrática con los connacionales más allá de nuestras fronteras.

Otro asunto que debe reflexionarse es la posibilidad de usar los datos de contacto proporcionados por el ciudadano con motivo de su solicitud de inscripción, previa autorización de sus titulares, para futuros procesos electorales. Debido a la ausencia de esta información, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 no pudieron realizarse actividades de vinculación con los mexicanos que solicitaron su inscripción, para dar seguimiento y acompañar su proceso de emisión del voto. Sin afirmar que fue un factor decisivo, este hecho podría haber contribuido a reducir la brecha entre el número de inscritos y el número de votos emitidos reportados en las elecciones presidenciales de 2012.

Por otra parte, sería conveniente explorar la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero que no tengan una residencia permanente fuera del país, pudieran incorporarse a una Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Temporal, la cual se integraría para cada ciclo electoral presidencial.

### X.5. LIMITACIONES DE ACCESO A INFORMACIÓN SUFICIENTE PARA EMITIR UN VOTO RAZONADO POR PARTE DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

#### Introducción

Si bien con la reforma legal de 2005 se reguló por primera vez en el COFIPE el ejercicio del voto de los mexicanos residiendo fuera del país o en tránsito, este reconocimiento no trajo consigo la posibilidad de que los partidos políticos o sus candidatas y candidatos pudieran realizar actos de campaña en el extranjero en cualquiera de sus modalidades, para estas actividades.

#### Marco normativo

Sobre las campañas electorales en el extranjero, el COFIPE dice:

#### Artículo 336

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campañas electorales en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 228 de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

#### Implementación del marco normativo

Dada la prohibición del artículo 336 del COFIPE, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo CG148/2012 por el cual emitió la *Guía Técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluirán en el Paquete Electoral Postal para el PEF 2011-2012*, que definió criterios generales y especificaciones técnicas para la elaboración de materiales complementarios a incluir en el Paquete Electoral Postal, sobre las plataformas electorales y las propuestas formuladas por los partidos y los candidatos contendientes.

#### Resultados

Derivado del Acuerdo CG148/2012, se produjo un cuadernillo informativo que sirvió de apoyo para que los ciudadanos residentes en el extranjero pudieran tener información de primera mano sobre las plataformas y propuestas de los candidatos a la Presidencia de República, y se produjo también un DVD, en el que se presentaron mensajes de todos y cada uno de los candidatos contendientes. Este material fue enviado a 59,115 ciudadanos inscritos en la LNERE. Los contenidos fueron responsabilidad exclusiva de los partidos políticos y coaliciones que las elaboraron y proporcionaron al Instituto.

#### Problemáticas

Han sido prioridades en la implementación del VMRE la difusión del derecho al voto y el procedimiento para su ejercicio, así como informar de los partidos políticos con registro, sus contendientes y propuestas.

Para la difusión del derecho al voto y su ejercicio se utilizaron medios masivos en México, así como medios alternativos en ciudades de Estados Unidos con alta migración de connacionales. Sin embargo, ante la prohibición de actos de campaña y proselitismo en el exterior, fue importante para el IFE buscar el medio que allegara a los ciuda-

danos residentes en el extranjero, la información relacionada con los partidos políticos y sus candidatos para el cargo de Presidente de la República y propuestas.

Si bien se produjeron específicamente el cuadernillo y el DVD con las propuestas de la y los candidatos a la Presidencia, para abonar en los elementos de juicio del voto razonado de las y los mexicanos en el exterior, existe una desventaja informativa en comparación con quienes están dentro del territorio nacional y pueden recibir, de forma amplia y diversa, los mensajes de campaña y propaganda política.

### Conclusiones

En atención a la atribución constitucional y legal que tienen los partidos políticos de promover la participación electoral ciudadana, y el derecho que actualmente se le reconoce a los mexicanos residentes en el extranjero para votar en las elecciones presidenciales, resulta oportuno y congruente valorar una posible reforma al ordenamiento legal, a fin de posibilitar que los partidos políticos y sus candidatos extiendan la difusión de sus plataformas, posturas y propuestas a los ciudadanos que se encuentran fuera de territorio nacional y, a su vez, incentiven el voto, a través de campañas electorales en el extranjero.

Una reforma de este tipo permitiría que los partidos políticos y candidatos informaran directamente a la ciudadanía sobre sus plataformas políticas, en cuyo caso habría que considerar las siguientes posibles implicaciones:

- La dificultad para hacer cumplir las disposiciones electorales en la materia que nos ocupa, debido a la imposibilidad jurídica para aplicar sanciones a personas que, siendo nacionales o extranjeros, residan fuera del territorio mexicano e incurran en violación a dichas disposiciones.
- Las dificultades para fiscalizar las campañas, las contribuciones y los gastos o erogaciones realizadas en el extranjero, pues en este ámbito, el IFE carece de mecanismos para verificar y corroborar el contenido de los informes presentados por los partidos políticos en relación a las actividades realizadas en el extranjero.
- La imposibilidad del IFE para administrar la propaganda en medios de comunicación masiva en el extranjero y la dificultad para verificar la contratación o adquisición de tiempo en dichos medios, en el extranjero.

Un análisis de los impactos en materia de tratados internacionales, fiscalización y régimen sancionador, sería conveniente para estar en condiciones de presentar una propuesta integral, sistemática y congruente con el marco normativo electoral vigente.

Ante el derecho que actualmente se le reconoce a los mexicanos residentes en el extranjero para votar en las elecciones presidenciales, debe ponerse a su alcance información a escala extraterritorial, distinta a la propaganda electoral y de los actos de campaña; por ejemplo programando envíos de correos electrónicos directos a los ciudadanos inscritos en la LNERE que contengan enlaces (*links*) a los debates presidenciales y materiales audiovisuales informativos (no propagandísticos) producidos por los partidos políticos, colocados previamente en una página *web* administrada por el IFE donde se concentren para su reproducción y descarga.

Si bien ya se contempla la atribución constitucional y legal de los partidos políticos de promover la participación electoral ciudadana e incentivar el voto (existiendo la prohibición legal de hacer campañas fuera del territorio nacional), será de relevancia generar una estrategia específica desde el IFE, que ofrezca el acceso a más información de las plataformas y propuestas de los partidos políticos contendientes y la coloque de manera permanente al alcance de los mexicanos residentes en el extranjero.

## X.6. INTEGRACIÓN DE LOS VOTOS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN LOS RECuentOS TOTALES DE LOS CÓMPUTOS DISTRITALES

### Introducción

Como ocurrió con los votos emitidos por los ciudadanos en territorio nacional para la elección presidencial, la reforma electoral de 2007-2008 también contempló la posibilidad del recuento total de los votos provenientes del exterior. Sin embargo, la reforma no se impactó en el Libro Sexto del COFIPE que regula el VMRE, por lo que no se establecieron las disposiciones necesarias en materia de recuento total de la votación, y se produjo con ello una dificultad que es importante subsanar para el buen desarrollo del cómputo de la elección presidencial.

### Marco normativo

El marco normativo de la integración de los votos de los mexicanos residentes en el extranjero al recuento de la elección presidencial, quedó comprendido en el COFIPE en los artículos 295, párrafos 2 y 3; 298, párrafo 1, incisos d) y e); 332, párrafo 2; 334, párrafos 1 y 3; y, 335, párrafo 1.

### Implementación del marco normativo

El 19 de junio de 2012 se suscribió el Convenio Específico de Colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(TEPJF), el cual estableció las bases generales para la implementación y funcionamiento del Sistema de Información de las Elecciones Federales durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Para operar debidamente los casos de recuento total de votos de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral instruyó a las 300 juntas ejecutivas distritales sobre el procedimiento a seguir y realizó el 2 de julio el envío correspondiente de copias de las actas de cómputo distrital y las boletas de cada uno de los distritos electorales, haciendo énfasis en la forma en que las boletas deberían integrarse al expediente de la elección presidencial y serían entregadas al TEPJF. Sin registro de incidente alguno, la documentación estuvo en los consejos distritales oportunamente para su uso conforme a las disposiciones normativas.

### Resultados

En esta ocasión se realizó el recuento total de votos de Presidente de la República en 15 distritos electorales federales. En todos estos casos fue posible integrar los votos provenientes del extranjero.

### Problemáticas

La problemática enfrentada consistió fundamentalmente en que en la ley electoral se establece la posibilidad del recuento total de votos de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el cómputo distrital, pero al mismo tiempo instruye para que las boletas correspondientes a los votos emitidos desde el extranjero sean remitidas por la Junta General Ejecutiva al TEPJF y no a los consejos distritales.

Tal discordancia fue un aspecto a resolver en los cómputos distritales de las elecciones presidenciales de 2012, puesto que, de existir un recuento total de votos de la elección presidencial en cualquiera de los distritos, siguiendo estrictamente lo estipulado por el código electoral, hubiera sido materialmente imposible recontar los votos provenientes del extranjero al no tener los consejos distritales las boletas correspondientes y existiendo incluso la posibilidad de que el cómputo fuera impugnado por tal circunstancia.

Es de precisar que resulta ahora obsoleto reservar a la Sala Superior la posibilidad de un recuento de votos complementario ante los casos de impugnación, dadas las facultades que la reforma electoral otorgó a los consejos distritales. De ahí que el IFE promoviera ante la Sala Superior del TEPJF, integrar a un convenio de colaboración el punto de acuerdo mediante el cual las boletas provenientes del extranjero, marcadas con el voto de nuestros connacionales, fueran en primer lugar enviadas a los correspondientes consejos distritales luego del cómputo general realizado el día de las elecciones en el local único designado por la Junta General Ejecutiva, y posteriormente se entregaran por cada órgano distrital a la Sala Superior del TEPJF al realizar la entrega de los expedientes de la elección presidencial.

### Conclusiones

Se estima necesario que el recuento de los votos provenientes del exterior sea atendido por los órganos expresamente facultados por el código, sin distinción de los votos emitidos en territorio nacional, como lo establece el artículo 298, incisos d) y e), con la finalidad de cumplir cabalmente el cómputo distrital de la elección presidencial, particularmente si existen las razones o causales de ley para el recuento total de los votos.

Para este fin, se sugiere que, además de las actas de resultados, la Junta General Ejecutiva haga llegar a los consejos distritales las boletas con los votos recibidos del exterior, antes del miércoles siguiente al día de la elección, bajo las medidas que garanticen la oportunidad de la entrega y la integridad e inviolabilidad de la documentación electoral.

Finalmente, no se encuentra necesidad alguna de que los votos de los mexicanos residentes en el extranjero sean remitidos al Tribunal Electoral, sino cuando éste los solicite para la atención de un recurso de impugnación; de esta forma se les estaría dando un tratamiento igual que a los votos recibidos en territorio nacional.

## XI. RESULTADOS ELECTORALES

### Introducción

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 105 del COFIPE, todas las actividades del Instituto Federal Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para contribuir al cumplimiento de dichos principios, el Instituto ha desarrollado diversos instrumentos que permiten a los actores políticos y a los ciudadanos en general contar con información oportuna acerca de los resultados electorales desde el mismo día en que se celebran los comicios federales.

Durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 el IFE llevó a cabo tres ejercicios para garantizar la disponibilidad de información desde el cierre de casillas, tanto a los actores involucrados en la contienda electoral, como a la ciudadanía en general. Estos ejercicios, diseñados con características distintas para garantizar el acceso a la información de resultados con un alto grado de certidumbre, son:

- **El Conteo Rápido.** Se trata de una estimación estadística de alta precisión, que se realiza con base en una muestra representativa de las actas de casilla, y cuya metodología en 2012 fue elaborada y puesta en práctica por un Comité Técnico integrado por científicos especializados en estadística. Este ejercicio ofrece resultados la misma noche de la elección.
- **El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).** Ofrece resultados que obtiene de la captura de las actas de casilla que se realiza durante 24 horas ininterrumpidas, a partir de las 20:00 horas del día de la jornada electoral y hasta la misma hora del día siguiente. Además, actualmente el PREP digitaliza las actas de escrutinio, de modo que los ciudadanos y los partidos políticos pueden cotejar la exactitud de las cifras publicadas en internet con los documentos oficiales.
- **El Sistema de Cómputos Distritales, Entidad y Circunscripción.** Además del Conteo Rápido y el PREP, el IFE desarrolló un sistema informático –el Sistema de Cómputos Distritales, Entidad y Circunscripción– con el objeto de apoyar la realización de los cómputos distritales, que le permitió registrar cada una de las fases de los cómputos.

No obstante los niveles de certeza que históricamente han mostrado estos ejercicios, debe decirse que los resultados que ofrecen el Conteo Rápido y el PREP no son definitivos. Su objetivo es informativo, pues sus datos no tienen efectos jurídicos. Sin embargo, son instrumentos de confianza, certeza y transparencia al servicio de la ciudadanía. En este sentido, es preciso señalar que el único resultado válido y oficial de las elecciones, es el que se desprende de los cómputos distritales, y en su caso de los recuentos, y que dan sustento al cómputo final y la declaración de validez de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No obstante, la prontitud y transparencia de la información que ofrecen el Conteo Rápido y el PREP es un elemento fundamental para generar confianza en el proceso.

### XI.1. CONTEO RÁPIDO

#### Marco normativo

El artículo 119, párrafo 1, inciso l), del COFIPE establece como atribución del Presidente del Consejo General la de ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral.

Por su parte, el artículo 125, párrafo 1, inciso ñ), de la ley electoral establece que el Secretario Ejecutivo apoyará la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Consejero Presidente. Para el caso del Proceso Electoral Federal 2011-2012, durante la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de marzo de 2012, se aprobó el Acuerdo CG149/2012 por el que se determinó la realización de un procedimiento muestral (Conteo Rápido), con el propósito de obtener una estimación preliminar de la votación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como la creación de un Comité Técnico Asesor en la materia.

Este Acuerdo fue impugnado por el Partido de la Revolución Democrática el 18 de marzo de 2012, y revocado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de mayo del mismo año.

Derivado de resolución emitida por el Tribunal Electoral, el 16 de mayo de 2012 el Consejo General del Instituto aprobó un nuevo Acuerdo (CG297/2012) para realizar el conteo rápido y crear el Comité Técnico que se encargaría de este ejercicio. El Acuerdo estableció las características y condiciones con las que debía cumplir el Conteo Rápido para que el IFE estuviera en posibilidad de proporcionar una estimación cierta de los resultados de la votación la misma noche de la jornada electoral.

### Implementación del marco normativo

El Comité tuvo entre sus funciones establecer un Programa de Trabajo para la celebración de reuniones periódicas con los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo, con el fin de conocer y valorar sus opiniones; también debía informar mensualmente al Consejo General en las sesiones ordinarias correspondientes y cuando se le requiriera, de los resultados de sus deliberaciones y actividades. Finalmente, al término de su encargo, debía presentar al Consejo General un informe final acerca de las actividades desempeñadas.

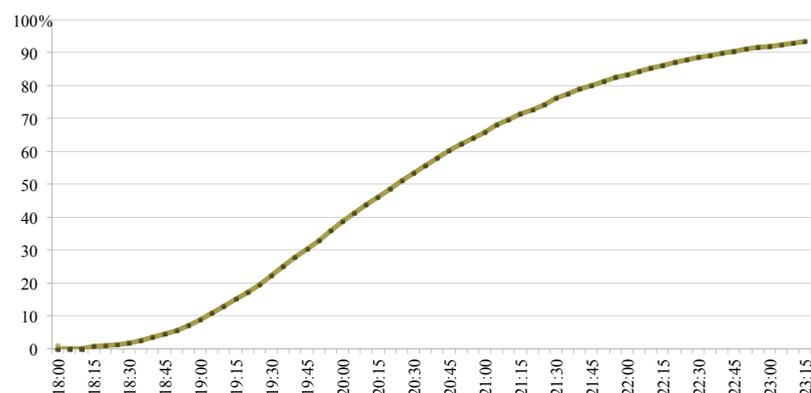
El Comité fue conformado por la Dra. Guillermina Eslava Gómez, la Mtra. Patricia Isabel Romero Mares, el Dr. Rubén Hernández Cid, el Dr. Manuel Mendoza Ramírez y el Dr. Raúl Rueda Díaz del Campo. Asimismo, se designó al Ing. René Miranda Jaimes, Coordinador General de la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM), como Secretario Técnico del Comité.

### Resultados

A las 16:00 horas del 1 de julio de 2012, tal como se acordó por el Comité, dio inicio la sesión de trabajo del día de la jornada electoral en un espacio reservado exclusivamente para los miembros del Comité y sus asistentes, así como el personal mínimo indispensable de la UNICOM designado para resolver cualquier eventualidad que pudiera presentarse. A las 18:22 horas comenzó la captura-transmisión de la información de las casillas pertenecientes a la muestra mediante remesas, cada cinco minutos aproximadamente, las cuales se fueron recibiendo a través del Sistema de Información del Conteo Rápido, desarrollado por la UNICOM.

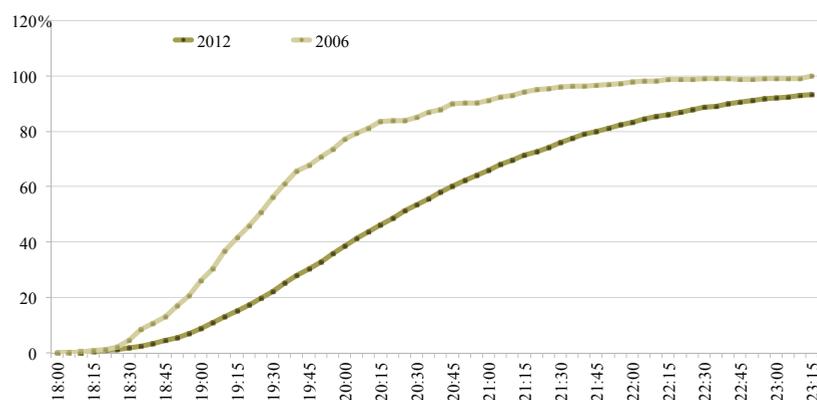
En la siguiente gráfica se muestra el avance en la captura-transmisión de la información el día de la jornada electoral.

### Patrón de llegada de las remesas. Conteo Rápido 2012



En las elecciones de 2012 el Comité decidió producir sus resultados a las 22:30 hrs., en que las remesas habían acumulado el 82.46% de la muestra. En las elecciones de 2006, a esa hora se había alcanzado ya el 96.14% de las remesas; una diferencia entre 2006 y 2012 de 13.68 puntos porcentuales. La siguiente gráfica, presenta esa comparación, a través de las curvas de frecuencias de los tiempos de llegada en las elecciones de 2006 y 2012.

### Patrón de llegada de las remesas. Comparativo

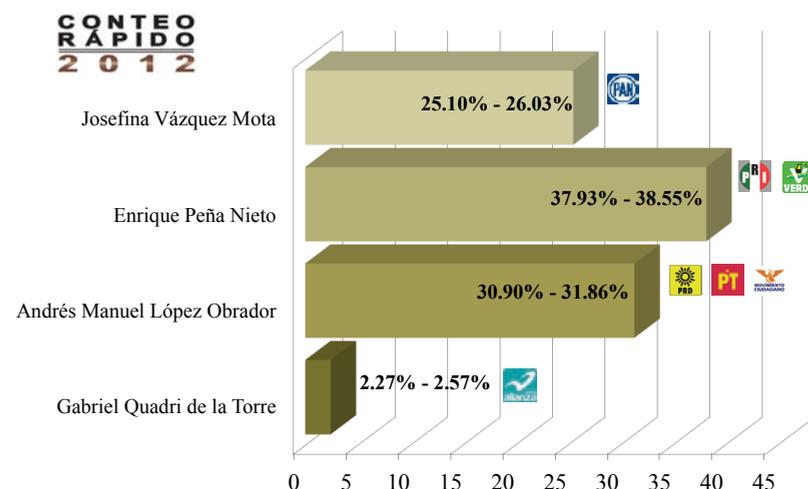


Como puede verse, existió un claro desplazamiento de los tiempos de las remesas en 2012 en comparación con los de 2006. De hecho, se puede comprobar que si se consideran las remesas hasta las 23:15 en ambos casos, los tiempos promedio resultan respectivamente de 127 minutos para 2006 y de 176 minutos para 2012. Es decir, una diferencia de 49 minutos que confirma, en términos generales, la hipótesis de que se produciría un retraso de una hora aproximadamente, en las llegadas de las remesas. En opinión del Comité, este retraso se debió a que el escrutinio y cómputo en casilla, cuyas posibilidades de control

se incrementaron después de la reforma de 2007-2008, requirió de más tiempo que en 2006.

La fracción de la muestra definitiva con la que el Comité realizó las estimaciones de los intervalos de votación para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 incluyó información de las 32 entidades federativas del país y de los 300 distritos electorales en los cuales se divide el territorio nacional.

Una vez que se obtuvo una muestra que cumplía con las características necesarias para realizar inferencias estadísticas, el Comité produjo las estimaciones de los resultados electorales, en el sentido que se muestra en la gráfica siguiente:



Los intervalos de confianza de los porcentajes de votación para cada candidato reportados por el Comité el día de la jornada electoral, convergieron con los resultados finales del PREP, los cómputos distritales, y el Sistema de Registro de Actas de Escrutinio y Cómputo de Casilla. La coincidencia en los resultados de los diferentes ejercicios de contabilidad de votos sólo indican una cosa: la precisión de los instrumentos empleados dotaron de certeza los resultados ofrecidos por la autoridad electoral, que reflejaron con notable exactitud la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Resultados convergentes del PREP, el Conteo Rápido y los cómputos distritales en la elección presidencial				
Candidatos	Conteo Rápido	PREP	Cómputos distritales	Diferencia PREP vs cómputos
Josefina E. Vázquez Mota	25.1% - 26.03%	25.40%	25.41%	-0.01%
Enrique Peña Nieto	37.93% - 38.55%	38.15%	38.21%	-.06%
Andrés Manuel López Obrador	30.9% - 31.86%	31.64%	31.59%	.05%
Gabriel R. Quadri de la Torre	2.27% - 2.57%	2.30%	2.29%	.01%

Asimismo, se estimó el porcentaje de participación ciudadana en la elección federal, cifra que reportó la noche de la elección con el 62.74%.

### Problemáticas

La decisión de llevar a cabo el Conteo y la creación del Comité Técnico, se oficializó a mediados del mes de marzo de 2012, tres meses y medio antes de las elecciones. Este periodo contrasta con los más de seis meses con los que contó para realizar su tarea el Comité similar en 2006. En esta ocasión se contó con menos tiempo debido a que el TEPJF revocó el acuerdo por el cual se había aprobado la realización del ejercicio y la creación del Comité Técnico Asesor. Como se recordará, el 5 de mayo la autoridad judicial resolvió el recurso de revocación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática y así, el acuerdo que ordenaba la realización del Conteo quedó sin efecto y el Comité suspendió sus trabajos.

El 16 de mayo, el Consejo General del IFE aprobó un nuevo Acuerdo, acatando las consideraciones del Tribunal, mediante el que se reinició el proyecto, se retomaron los trabajos realizados con anterioridad y se reanudaron las actividades con sólo seis semanas de anticipación al día de la elección.

El debate que esta controversia suscitó en torno al Conteo Rápido llegó incluso a cuestionar la pertinencia de emplear métodos estadísticos para estimar resultados electorales, de modo que la autoridad pudiera ofrecer información precisa y cierta la misma noche de la elección. Este cuestionamiento fue zanjado con irrefutables explicaciones de carácter científico, con relación a las características técnicas del ejercicio del Conteo Rápido. Su coincidencia con los resultados preli-

minares registrados en el PREP y con los propios cómputos distritales, así lo demuestran.

Son las mismas características del ejercicio las que cierran el paso a los riesgos de anunciar a un posible ganador cuando existe una diferencia mínima en los resultados arrojados por el Conteo Rápido. Lo anterior es posible mediante la implementación de acuerdos y mecanismos como el señalado en el numeral 5 del punto noveno del Acuerdo CG297/2012, que establece que: “... el Comité Técnico entregará un reporte cada treinta minutos hasta que la fracción de la muestra recibida permita producir las estimaciones con los elementos de calidad...” que posibiliten realizar una estimación estadística científicamente fundada, con los niveles de precisión y confianza previstos, de los porcentajes de la votación obtenida por la y los candidatos presidenciales.

Por otro lado, es importante decir que el Acuerdo CG297/2012, estableció que “el Consejero Presidente dará a conocer a la opinión pública, previo acuerdo del Consejo General, una vez que tenga el informe del Comité Técnico del 1 de julio de 2012, los resultados del Conteo Rápido, así como los rangos de votación por candidato, cualesquiera que sean las diferencias entre ellos”. Esto marca una diferencia cualitativa fundamental con el conteo rápido de 2006, que derivó en su desprestigio.

Finalmente, debe señalarse que invariablemente se busca el consenso de los partidos políticos para la realización del Conteo Rápido. Sin embargo, hay puntos de vista distintos, a veces incompatibles, tal como lo muestran los recursos e impugnaciones interpuestos en contra de los acuerdos que se han señalado. Ello no ha sido obstáculo para que el Presidente del IFE haya cumplido puntualmente con su atribución legal de “ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral”.

### Conclusiones

El Conteo Rápido es un ejercicio basado en criterios estadísticos, técnicos y científicos que ofrece un alto grado de certidumbre en la estimación de resultados sobre las tendencias electorales. El 1 de julio de 2012, gracias al Conteo Rápido, la autoridad electoral pudo ofrecer estimaciones precisas y propiciar así las mejores condiciones de certeza para la sociedad con relación a los resultados de la elección para Presidente de la República.

El Comité Técnico Asesor alcanzó las siguientes conclusiones:

- La muestra se recibió en un volumen y con una cobertura geográfica apropiada.
- Se estimaron los porcentajes de votación de los distintos partidos y/o coaliciones satisfactoriamente.

El diseño muestral usado junto con el tamaño de la colección de datos pueden ser evaluados *a posteriori* usando los resultados del PREP y de los cómputos distritales. Esto permite evaluar la eficiencia del diseño muestral y los métodos de estimación.

Sin embargo, a pesar de dichas características, hay voces en el Consejo que consideran que el Conteo Rápido duplica las funciones del PREP y que debería preferirse a este último por encima del primero, debido a la mayor certeza que ofrece.

## XI.2. PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES

### Marco normativo

El artículo 125, párrafo 1, inciso 1), del COFIPE señala que es una atribución del Secretario Ejecutivo del Instituto, establecer un mecanismo para que el Consejo General pueda realizar la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para tal efecto, el Instituto dispondrá de un sistema informático para recabar los resultados preliminares y al cual tendrán acceso en forma permanente, los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General. En ese caso, señala el mismo ordenamiento legal, se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 291 del COFIPE, consistente en la suma de los resultados asentados en las actas que se reciben en los consejos distritales, durante la entrega de paquetes electorales.

### Implementación del marco normativo

En cumplimiento al Acuerdo CG389/2011 del Consejo General, aprobado el 28 de noviembre de 2011, se creó el Comité Técnico Asesor para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (COTAPREP), con el fin de asesorar, colaborar y dar seguimiento a todos los aspectos relacionados con el desarrollo y optimización del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

El Comité fue conformado por la Mtra. Salma Leticia Jalife Villalón, el Dr. Carlos Fernando José Jaimes Pastrana, el Dr. Ciro Murayama Rendón, el Dr. Rafael Pérez Pascual y el Dr. Víctor Manuel Silva García. Asimismo, se designó al Ing. René Miranda Jaimes, Coordinador General de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, como Secretario Técnico del Comité.

Mediante el Acuerdo CG342/2012, aprobado el 31 de mayo de 2012, el Consejo General instruyó a los consejos distritales a dar seguimiento a la operación del PREP 2012 y se determinó que el domingo 1 de julio a partir de las 20:00 horas iniciaría la difusión del PREP. Mientras que el lunes 2 de julio a las 20:00 horas, sería el cierre del flujo y recepción de datos.

Además, el 7 de junio de 2012, el Consejo General aprobó los lineamientos que presentó el COTAPREP para apoyar las tareas de supervisión que llevarían a cabo los consejos locales y distritales durante los simulacros nacionales y durante la operación del PREP (CG385/2012).

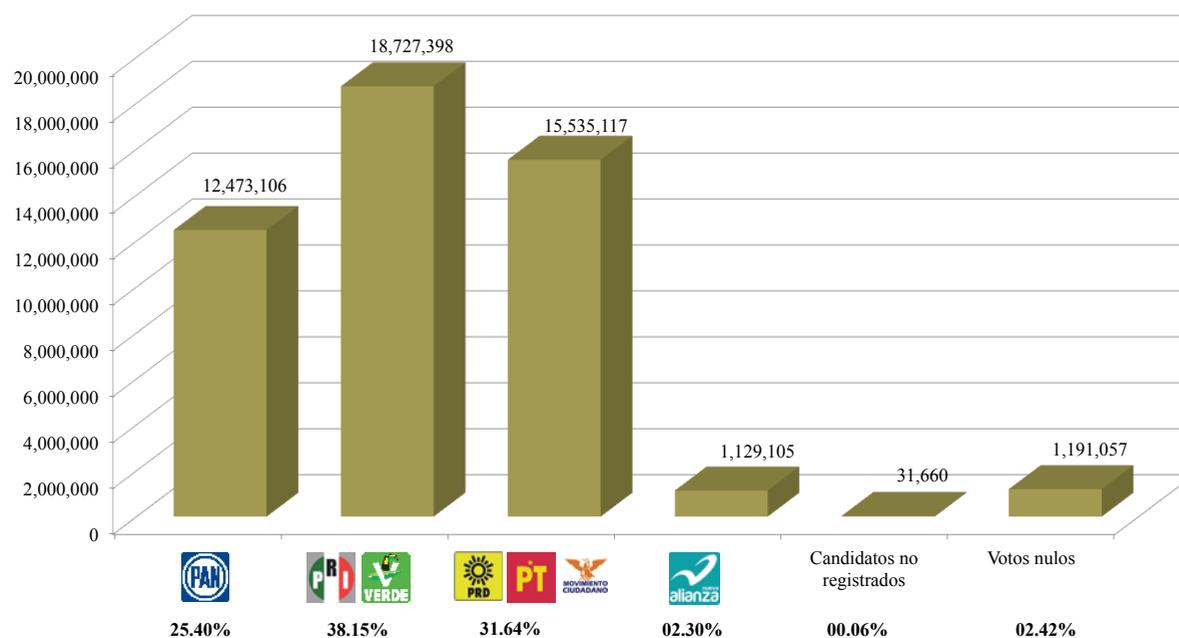
## Resultados

A través del PREP se realizó la captura de 426,510 de la primera copia de las actas de escrutinio y cómputo relativas a las elecciones de Presidente, senadores y diputados federales.

Para el caso de la elección de Presidente de la República, se capturaron 141,935 actas de un total de 143,437, es decir, el 98.95%. De éstas, 139,962 se contabilizaron en el Programa –es decir, que sus resultados se reflejaron en el agregado total reportado– y 1,973 actas no fueron contabilizadas por presentarse alguna situación particular, como que se hubiese excedido el listado nominal, que no contuviesen alguno de los datos básicos de identificación de la casilla a la que pertenecían, o que no hubiesen llegado junto con el paquete electoral y no ser proporcionadas por el Consejo Distrital, entre otras.

Al cierre de la captura de datos en el PREP, a las 20:00 horas del 2 de julio de 2012, las gráficas relativas a los agregados nacionales de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se proyectaron en las páginas de consulta del PREP, tal como muestra la siguiente gráfica:

### Cantidad y porcentaje de votos por cada candidato a nivel nacional



Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Para la elección de senadores, se capturaron 142,302 actas de 144,034 existentes, lo que representa el 98.79% del total. Los resultados electorales preliminares contenidos en las actas contabilizadas, se definieron de la siguiente manera en relación con cada partido y coalición:

#### Mayoría de la votación en los resultados preliminares de la elección de senadores por entidad federativa



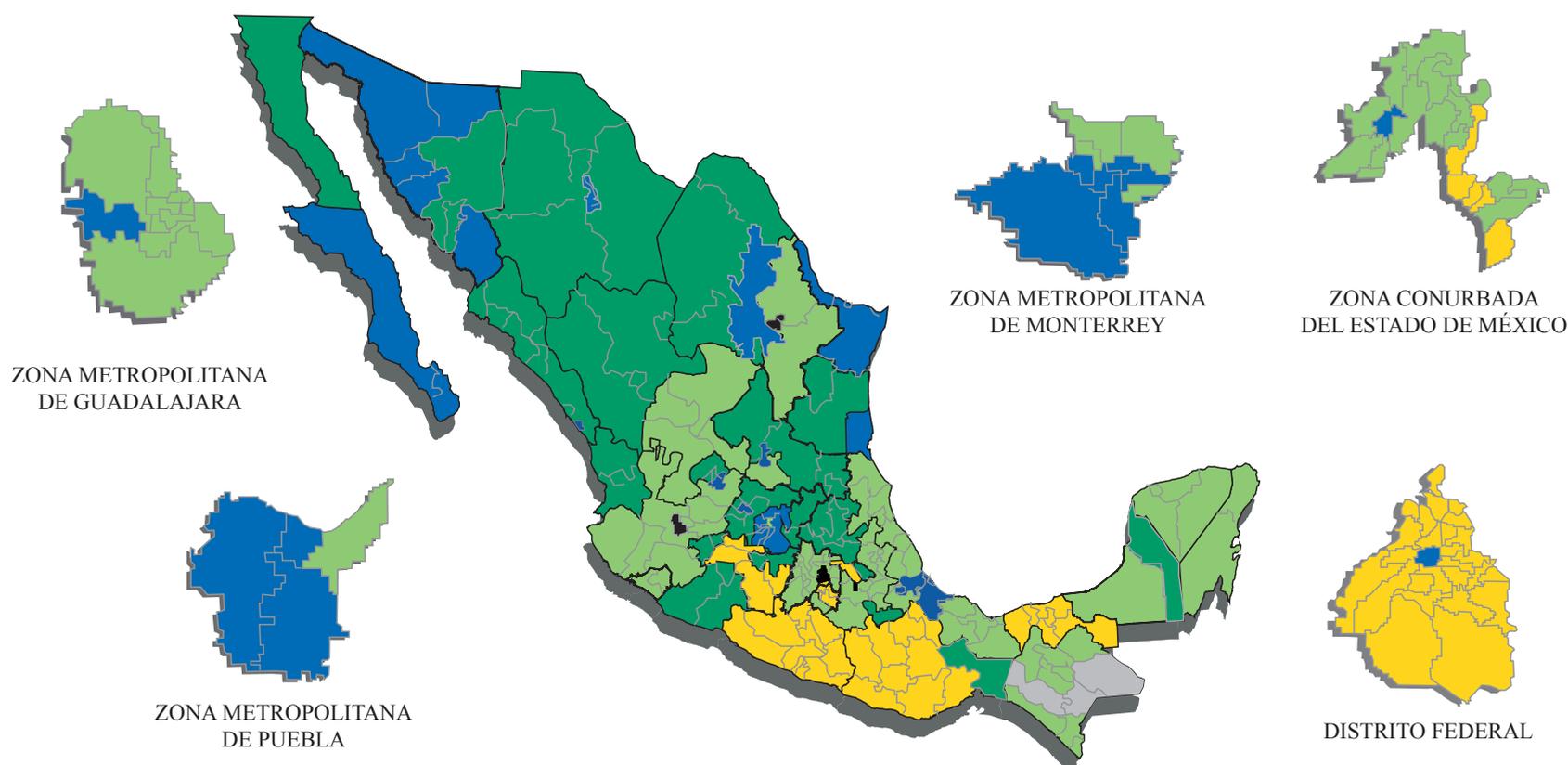
		  			 
8	10	6	0	0	8

Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

En cuanto a la elección de diputados federales, se capturaron 142,273 actas de 144,034 totales, es decir, el 98.77%. De éstas, 140,184 fueron contabilizadas y las restantes 2,089 no lo fueron.

Los votos para la elección de diputados federales que fueron registrados en las 142,273 actas capturadas por el PREP, se distribuyeron de la siguiente manera a favor de cada partido y coalición:

**Mayoría de la votación en los resultados preliminares de diputados federales a nivel distrital**



53	51	70	3	0	123

Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Tal como se mostró al describir el Conteo Rápido, en el caso de la elección de Presidente de la República, existió convergencia en los mecanismos de información preliminar; los resultados sistematizados por el PREP se encontraron dentro del intervalo calculado por el Conteo Rápido. Para los cómputos distritales sucedió lo mismo, éstos y los resultados de la información capturada en el PREP, convergieron en el mismo sentido con mínimas diferencias (señaladas entre paréntesis) tal como se muestra a continuación:

Resultados convergentes del PREP, el Conteo Rápido y los cómputos distritales en la elección presidencial				
Candidato	Conteo Rápido	PREP	Cómputos distritales	Diferencia PREP vs cómputos
Josefina E. Vázquez Mota	25.1% - 26.03%	25.40%	25.41%	(-0.01)
Enrique Peña Nieto	37.93% - 38.55%	38.15%	38.21%	(-0.06%)
Andrés Manuel López Obrador	30.9% - 31.86%	31.64%	31.59%	(+0.05)
Gabriel R. Quadri de la Torre	2.27% - 2.57%	2.30%	2.29%	(+0.01)

Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Por su parte, en la elección de senadores, la convergencia de los resultados entre el PREP y los cómputos distritales quedó de la siguiente manera:

Convergencia del PREP y los cómputos distritales para la elección de senadores			
Partidos	PREP	Cómputos distritales	Diferencia
PAN	26.34%	26.28%	0.06%
PRI	31.18%	31.25%	-0.07%
PRD	18.71%	18.56%	0.15%
PVEM	5.72%	5.75%	-0.03%
PT	4.62%	4.66%	-0.04%
Movimiento Ciudadano	4.01%	4.03%	-0.02%
Nueva Alianza	3.68%	3.70%	-0.02%

Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Por lo que hace a la elección de diputados federales, los resultados entre el PREP y los cómputos distritales convergieron de la siguiente manera:

Convergencia de los resultados del PREP y los cómputos distritales para la elección de diputados			
Partidos	PREP	Cómputos distritales	Diferencia
PAN	25.95%	25.89%	0.06%
PRI	31.84%	31.93%	-0.09%
PRD	18.48%	18.36%	0.12%
PVEM	6.08%	6.12%	-0.04%
PT	4.55%	4.59%	-0.04%
Movimiento Ciudadano	3.99%	4.00%	-0.01%
Nueva Alianza	4.08%	4.08%	0.00%

Fuente: Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Como una innovación del PREP 2012, cerca del momento de cierre de la captura de datos, se pusieron a disposición de la ciudadanía el 100% de las imágenes de las actas capturadas durante las 24 horas de operación. De esta manera, los ciudadanos estuvieron en condiciones de realizar un ejercicio comparativo de los resultados difundidos por el PREP y los que se encontraban consignados en las actas de escrutinio y cómputo, lo que contribuyó sustancialmente al robustecimiento del principio de transparencia en el que se fundan los trabajos de este instrumento de información preliminar.

Una mención especial merece la auditoría realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual se formalizó mediante la suscripción del Convenio Específico de Colaboración para la auditoría técnica del sistema informático del PREP 2012, y que tuvo como finalidad la inspección del código fuente y la realización de pruebas funcionales.

Dicha auditoría incluyó la revisión exhaustiva de 1,501 archivos con un total de 262,540 líneas de código y de la realización de pruebas funcionales. La UNAM emitió diversas observaciones y recomendaciones jerarquizadas por su nivel de impacto. Las de importancia crítica fueron atendidas en su totalidad por el IFE, y la UNAM verificó su correcta implementación.

Durante la entrega de resultados de la auditoría el Rector de la UNAM, Dr. José Narro Robles, afirmó que México cuenta con un PREP confiable y que sin duda reflejaría fielmente los resultados de la voluntad ciudadana emitida en las urnas.

## Problemáticas

Durante los días siguientes al de la jornada electoral, hubo quienes especularon acerca de supuestas diferencias entre los resultados asentados en las “mantas” que se colocaron en el exterior de los domicilios donde fueron instaladas algunas casillas electorales y los registrados en el PREP. En primera instancia debe aclararse que los resultados preliminares que se publican a través del PREP se toman de las actas de escrutinio y cómputo, no de las mantas que se cuelgan al exterior de las casillas, que no tienen ningún valor jurídico, y cuya principal función es la de informar a los vecinos sobre los resultados en esa casilla. Las mantas no tienen validez jurídica por una razón contundente: nadie controla que su contenido sea correcto, ni puede tampoco nadie vigilar que no sea modificado. Las actas, en cambio, son firmadas por los funcionarios de casilla y representantes de partidos políticos, y además están permanentemente vigiladas por ciudadanos capacitados por el IFE, los representantes de los partidos políticos, y resguardadas por el Ejército Mexicano. Una comparación válida de resultados –porque surgen de la misma fuente de información (las actas de escrutinio)– es la que se ha planteado en párrafos anteriores, y que refleja los altos niveles de convergencia entre el Conteo Rápido, el PREP y los cómputos distritales, aun cuando en los dos primeros casos se trata de resultados preliminares.

Uno de los logros del PREP y que lo ha posicionado como una fuente de consulta relevante, es el tiempo y oportunidad con que comienza a publicar los resultados preliminares. No obstante, algunos actores han planteado la necesidad de que dichos resultados sean publicados aun en menor tiempo. Al respecto, es menester explicar que el tiempo que se requiere para publicar la información tiene que ver con los procedimientos, distancias, tiempos, husos horarios y otros elementos que determinan el volumen de información que se va capturando en el sistema, sobre todo en las primeras horas posteriores al cierre de casillas.

También hay quienes han propuesto no publicar información hasta que se cuente con la digitalización del total de las actas. La idea es atendible, pero es importante considerar el valor que tiene la celeridad de los resultados que ofrece el PREP. Poner a disposición del público los resultados electorales preliminares con toda prontitud es muy importante para generar certeza con respecto a los resultados electorales. Por ello, la pertinencia de publicar resultados preliminares hasta que se cuente con la digitalización de las actas, debe ponderarse contra la exigencia de prontitud de la publicación de resultados.

Por otra parte, debe señalarse que para estar en condiciones de capturar y digitalizar simultáneamente datos y actas, sería necesaria una

revisión de las tecnologías con las que actualmente se desarrolla el PREP; revisión que actualmente se realiza no sólo para cada proceso electoral, sino como política de fortalecimiento tecnológico en el IFE de manera permanente, con la consecuente inversión económica que ello implicaría. Adicionalmente habría que realizar también una revisión de los procedimientos con los que opera el IFE el mismo día de la jornada electoral.

Finalmente, es preciso puntualizar que los problemas marginales que acompañan al desarrollo y operación del PREP y que son normales para un programa de su envergadura, no inciden en la calidad de los resultados que presenta, ni pone en entredicho los resultados oficiales; prueba de ello es que los resultados del PREP no formaron parte de los presuntos agravios señalados por la Coalición Movimiento Progresista, en el recurso interpuesto ante el TEPJF, para invalidar los resultados de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## Conclusiones

El PREP logró sus objetivos de difundir los datos e imágenes capturados con alta disponibilidad y oportunidad: brindó información precisa, clara y detallada de la votación ciudadana a través de los 20 portales de internet de difusores externos, la plataforma de Google y la configuración para la consulta desde dispositivos móviles.

Se demostró, una vez más, que el PREP es un instrumento de información electoral convergente con los datos que arrojó el ejercicio del Conteo Rápido y con los resultados de los cómputos distritales. Sin embargo, hay algunas propuestas de reforma, como por ejemplo establecer que esta figura deje de estar a cargo del Secretario Ejecutivo y sea responsabilidad directa del Consejo General del Instituto.

También es importante decir que la definición del esquema de seguridad del PREP posibilitó que la operación se diera en un contexto de cero ataques cibernéticos exitosos al Programa, no obstante que se tiene el registro de múltiples intentos para afectar la disponibilidad del PREP para su consulta, sin que alguno de ellos haya alcanzado su objetivo.

El IFE buscará evaluar las tecnologías basadas en soluciones inalámbricas que permitan acercar la captura del PREP a las casillas como ya se hace en otros países.

### XI.3. CÓMPUTOS DISTRITALES

La reforma electoral 2007 estableció nuevas condiciones para el desarrollo de los cómputos distritales, abriendo la posibilidad del recuento de votos por diversas causales. Además, la reforma autorizó la formación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán para la atención del recuento total, con el propósito explícito de lograr la conclusión oportuna de los cómputos distritales a más tardar el día anterior al domingo siguiente al de las elecciones.

No obstante lo anterior, quedaron aspectos importantes de los cómputos distritales que resulta importante atender para un ejercicio de amplio recuento de votos.

De hecho, en las elecciones de 2009 el Consejo General del Instituto actualizó el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, emitió lineamientos y acuerdos diversos que complementaron las disposiciones de ley y posibilitaron un desarrollo adecuado de los cómputos distritales en términos de legalidad, certeza y oportunidad.

En especial, la normatividad aprobada por el Consejo General emitió disposiciones que extendían el recurso de la formación de grupos de trabajo para el recuento de votos, previsto en el COFIPE para los casos de recuento total, a los casos de un amplio recuento de votos derivado de la aplicación de las causales establecidas en el artículo 295, párrafo 1, inciso d) del mismo Código.

Otra de las determinaciones del Consejo General fue el establecimiento de rangos por los cuales se determinó el número de grupos de trabajo necesarios en cada caso, en relación con la cantidad de casillas por recontar, con base en la disposición legal de que cada grupo debía ser dirigido por un vocal de la Junta Ejecutiva Distrital.

En la elección intermedia fueron suficientes las medidas antes mencionadas, para obtener resultados distritales con toda oportunidad, incrementando el grado de certeza en los resultados electorales con base en el recuento de votos, porque fue exclusivamente de la elección de diputados federales.

Las elecciones federales de 2012 plantearon al Instituto desafíos distintos que los de 2009, principalmente por su magnitud: tres elecciones federales (Presidente, de diputados y de senadores). Por ese motivo se consideró inviable el desarrollo de los cómputos bajo el esquema establecido con base en el modelo de grupos de trabajo y la escala de rangos utilizados en 2009, y fue necesario replantear un

modelo que ofreciera viabilidad a un recuento de votos con mayores exigencias en el mismo plazo de ley.

#### Marco normativo y su implementación

Los artículos 293; 294, numeral 1, incisos a), b) y c), numeral 4; 295, numerales 1, incisos b) y d), 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, del COFIPE, respecto a su artículo 294, numeral 3, establecen:

Los Consejos Distritales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que los miembros del Servicio Profesional Electoral puedan sustituirse o alternarse entre sí en las sesiones o que puedan ser sustituidos por otros miembros del Servicio Profesional Electoral de los que apoyen a la Junta Distrital respectiva y asimismo, que los consejeros electorales y representantes de partidos políticos acrediten en sus ausencias a sus suplentes para que participen en ellas, de manera que se pueda sesionar permanentemente.

Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, artículos 35, numeral 3; 36, numeral 1, y los Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Con el mismo marco legal establecido por la reforma de 2007-2008, mediante el trabajo colectivo en comisiones se actualizó el *Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, que fue aprobado por el Consejo General, así como los Lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales*.

En estos documentos se estructuró un nuevo modelo de cómputos distritales con recuento, extendiendo nuevamente la facultad de formar grupos de trabajo para recuentos no totales. También se estableció una medida equivalente a la escala de rangos de 2009 para determinar la cantidad de grupos de trabajo, que en esta ocasión se trató de una fórmula aritmética para obtener también la cantidad de auxiliares de recuento en cada grupo de trabajo y estandarizar así la toma de decisiones en los 300 distritos del país, evitando la discrecionalidad o la diversidad de criterios y favoreciendo la certeza.

Otra de las innovaciones importantes en el modelo de 2012 fue la integración del personal de las juntas ejecutivas distritales como auxiliares de recuento, distinguiendo la idoneidad de los supervisores y capacitadores-asistentes electorales para el desarrollo de esta función.

Los Lineamientos comprendieron normas para la planeación, presupuestación, preparación y desarrollo de los cómputos distritales, para la posibilidad del uso de una sede alterna a la del Consejo Distri-

tal, para el traslado y la custodia de la documentación electoral, para la conectividad informática, para la capacitación de los participantes en los recuentos: vocales, consejeros, representantes de partido y auxiliares diversos.

Fue necesario elaborar y disponer de instrumentos como el sistema informático de apoyo, los tres módulos del manual de capacitación, el cuadernillo de consulta sobre votos válidos y votos nulos, entre otros, para enfrentar un desafío de tal complejidad.

Algunos de los partidos políticos hicieron uso de su derecho de impugnación y el Tribunal Electoral resolvió confirmando la normativa acordada por el Consejo General, ofreciendo con ello plena certeza jurídica al desarrollo de los cómputos distritales.

### Resultados

La aplicación del nuevo modelo de cómputos distritales ofreció los resultados esperados tanto de legalidad y certeza como de oportunidad, lográndose el recuento más amplio de la historia de las elecciones federales, con el mayor grado de transparencia y certeza. También se obtuvieron estos resultados en el plazo establecido por la ley, entre el miércoles siguiente a las elecciones y antes del inicio de los cómputos de entidad federativa y de circunscripción plurinominal. Los siguientes cuadros presentan la información más representativa de estos logros.

Volumen del recuento 2012		
Suma de casillas de las tres elecciones	Casillas con recuento	Porcentaje sobre suma de casillas
429,390	241,790	56.31

Comparativo 2009-2012		
Casillas recontadas 2009	Casillas recontadas 2012	Incremento 2009-2012
42,620 (30.6%)	241,790 (56.31%)	5.7 veces

Oportunidad en la conclusión de los cómputos		
Fechas	Número de distritos	Porcentaje
Jueves 5	1	0.3
Viernes 6	111	37
Sábado 7	180	60
Domingo 8	8	2.7
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>100</b>

Lo anterior fue posible gracias a la integración de grupos de trabajo que contaron con la participación de vocales, consejeros, representantes y auxiliares del personal de la junta ejecutiva correspondiente, especialmente capacitadores-asistentes electorales y supervisores.

A continuación se presentan los datos por elección de la cantidad de grupos de trabajo que se hicieron cargo del recuento de los votos.

Grupos de trabajo integrados en la elección presidencial		
No. de grupos	No. de distritos	Porcentaje
0	3	1.0
1	6	2.0
2	2	0.7
3	7	2.3
4	273	91.0
5	9	3.0
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>100.0</b>

Grupos de trabajo integrados en la elección de senadores		
No. de grupos	No. de distritos	Porcentaje
0	6	2.0
1	5	1.7
2	8	2.7
3	9	3.0
4	271	90.3
5	1	0.3
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>100.0</b>

Grupos de trabajo integrados en la elección de diputados		
No. de grupos	No. de distritos	Porcentaje
0	10	3.3
1	2	0.7
2	9	3.0
3	5	1.7
4	270	90.0
5	4	1.3
<b>Totales</b>	<b>300</b>	<b>100.0</b>

## Problemáticas

No obstante los resultados evidentes de los cuadros del apartado anterior, el desarrollo de los cómputos distritales enfrentó riesgos que sería deseable que fuesen previstos y subsanados en la legislación y en los procesos de planeación institucional para las siguientes elecciones federales.

En primer lugar existió el riesgo de exponer a los participantes a un desempeño al límite de sus capacidades físicas y mentales, dado el carácter ininterrumpido (durante 24 horas seguidas) de la sesión de cómputos que ha solido exigirse en las elecciones federales y que ahora, con la amplitud de los recuentos, presenta demandas inusuales.

Parte relevante de este problema lo constituyó la participación sin reposo de los vocales, que no cuentan con una figura que comparta las cargas de responsabilidad que la ley les asigna, y son los únicos que pueden presidir los grupos de trabajo. No sucede lo mismo con los consejeros electorales y representantes de partidos, que en circunstancias óptimas pueden contar con suplentes y por ende con periodos de descanso.

También la preparación de los cómputos enfrentó dificultades de orden técnico, debido al extenso periodo que fue necesario para la construcción colectiva del modelo en los dos documentos normativos referidos, incluido el periodo de las impugnaciones, restringiéndose el tiempo para la instrumentación necesaria en las últimas semanas y días previos a la jornada electoral, lo que devino en insuficiencias en la capacitación de los participantes y en la construcción del sistema informático y el adiestramiento de los usuarios.

## Conclusiones

La experiencia de 2009 y 2012 en el desarrollo de los cómputos distritales con recuento de votos, plantea problemas y dilemas muy claros a la organización de los procesos electorales siguientes, que es deseable sean atendidos por el Poder Legislativo para luego ser complementados instrumentalmente por el IFE.

Contar con estos elementos de certeza en el Código propiciaría mayor eficiencia en la preparación de las elecciones, ya que ahorraría esfuerzos institucionales aplicados a definiciones colectivas que han requerido un tiempo extenso que podría de otra forma destinarse a la definición de instrumentos informáticos y a la mejor capacitación de los participantes.

Asimismo, es importante reflexionar sobre la posibilidad de extender el plazo vigente para el desarrollo de los cómputos distritales, dado el esfuerzo continuo que demanda el recuento de votos a vocales, consejeros electorales, representantes de partido y auxiliares diversos. Un plazo más amplio, mejores condiciones para el trabajo de cómputo, redundaría en mejores garantías de certeza y confiabilidad en los resultados y por consecuencia en menos impugnaciones y mayor estabilidad política.

Es importante decir que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es la primera en ser computada y sus resultados reciben una amplia difusión a través de la red informática, de la internet, de los medios de comunicación impresos, de la radio y la televisión. Asimismo, la significativa reducción de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral que han experimentado las elecciones federales de 2009 y 2012, por la transparencia, certeza y conformidad que resultan del recuento de los votos, muestra que la exigencia cuantitativa al ámbito jurisdiccional ha disminuido, lo que hace irrelevante el descuento de dos o tres días en el periodo para la atención de los medios de impugnación y en consecuencia el desahogo de la cuarta etapa del proceso electoral.

De considerarse otorgar un plazo más amplio para la conclusión de los cómputos distritales, sería importante también reforzar el carácter ininterrumpido de cada uno de los cómputos distritales, dejando claro que sin embargo podrán declararse recesos entre el cómputo de una elección y la siguiente (Presidente, senadores y diputados), que permitan un tiempo mínimo de recuperación de los participantes.

Si bien la elección presidencial cuenta con plazos más largos pues la cuarta etapa del proceso electoral federal puede concluir a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, ampliar los plazos para la realización de los cómputos distritales impactaría en las elecciones de diputados y senadores, pues el artículo 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el 3 de agosto del mismo año para que, en su caso, los recursos de reconsideración que se interpongan contra esas sentencias sean resueltos a más tardar el 19 de agosto. En mérito de lo anterior se propone que, en su caso, también sean reformados esos plazos.

La participación del personal de las juntas ejecutivas en los grupos de recuento es otro de los elementos relevantes que podrían ser incorporados al código electoral; especialmente de los supervisores electo-

rales y los capacitadores-asistentes electorales, cuyos conocimientos y atribuciones son idóneos para esta actividad, además de ser sujetos de un complejo y vigilado procedimiento de selección y contratación a

partir de una convocatoria pública. Dicha participación tendría carácter de auxiliar, siempre bajo la dirección de los vocales y la supervisión de consejeros electorales y representantes de partido.





Asignación de senadores por el principio de representación proporcional Acuerdo CG581/2012 (23 de agosto de 2012)	
Partido	Senadores
PAN	9
PRI	11
PRD	6
PT	2
PVEM	2
Movimiento Ciudadano	1
Nueva Alianza	1
<b>Total</b>	<b>32</b>

### Problemáticas

- Efecto del límite a la sobrerrepresentación

Como es sabido, la reforma constitucional electoral de 1996,<sup>52</sup> en cuanto a las bases del procedimiento para la asignación de diputados, estableció por primera vez en el artículo 54, base V, de la Constitución, un límite a la sobrerrepresentación política del partido político que obtuviese el mayor número de votos. De este modo, en ningún caso tal partido podría contar con un número de diputados, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), que representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputados que excediera en ocho puntos a su porcentaje de la votación nacional emitida. Los debates legislativos de dicha reforma dieron cuenta de que su propósito fundamental fue generar reglas que promovieran los consensos y acuerdos entre legisladores de los distintos partidos políticos, en vez de imponer mayorías numéricas provenientes de los votos. El COFIPE reproduce esta regla en su artículo 14, párrafo 2.

Con base en estas normas, y conforme a las votaciones definitivas obtenidas por los partidos políticos en las elecciones de 2012, fue necesario aplicar el límite del 8% a la sobrerrepresentación que obtuvo el PRI en una primera fase de asignación. Ello, dado que dicho instituto político excedió en 18 curules el número máximo de diputaciones que podía tener con respecto a su porcentaje de la votación nacional emitida.<sup>53</sup> En consecuencia, una vez ajustado al límite y asignadas las

diputaciones que correspondían al mencionado instituto político, las 18 curules excedentes fueron distribuidas entre el resto de los partidos políticos.

El Consejo General se ha ceñido a la aplicación estricta del procedimiento de asignación, al tiempo que se limita a verificar que ningún partido político rebasa el porcentaje de sobrerrepresentación permitido en la conformación de la Cámara Baja. No es un tema agotado, y vale la pena plantear algunos aspectos relevantes.

- ¿El límite del 8% a la sobrerrepresentación es el idóneo para garantizar la pluralidad política de la Cámara de Diputados?
- ¿En qué medida cambiar dicho porcentaje afectaría la gobernabilidad del órgano legislativo?

No es tarea sencilla ni propósito del Libro Blanco definir cuál sería la mejor solución, por la variedad de implicaciones pragmáticas que tendría una modificación en este sentido. Sin embargo, sí es claro que un cambio en el porcentaje límite de la sobrerrepresentación tendría efectos políticos inmediatos. Un incremento en el límite a la sobrerrepresentación implicaría, a grandes rasgos, la posibilidad de que el partido político con mayor votación afanzara con más diputados su mayoría relativa en el cuerpo legislativo, e inclusive en un escenario de mayoría absoluta, a partir de 251 curules, y hasta alcanzar el límite máximo de 300 diputados con que podría contar, por ambos principios. Es decir, que el incremento del porcentaje podría favorecer la formación de mayorías amplias en el Congreso; hay quienes consideran que un cambio semejante sería contrario al principio de progresividad de nuestro sistema electoral. Por otro lado, una disminución en el umbral del 8% a la sobrerrepresentación, claramente reduciría el margen de presencia de legisladores del partido político que obtuviera más votos y se encontrara sobrerrepresentado, en beneficio de la asignación de más curules entre el resto de los partidos políticos, particularmente de aquellos cercanos a un umbral menor, o los que estén subrepresentados. Es decir, favorecería la pluralidad y dificultaría la formación de mayorías amplias en el Congreso.

<sup>52</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>53</sup> El PRI obtuvo 15,960,086 votos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, que representó el 33.59% de la votación nacional

emitida. Al aplicar una primera fase de distribución por cociente natural, le corresponderían 67 diputaciones plurinominales, que sumadas a las 158 obtenidas en la elección de diputados por mayoría relativa, provocaba que el partido en cuestión alcanzara un total de 225 curules de la Cámara. Mientras que el límite máximo de sobrerrepresentación de este partido político era de 207 diputaciones, por ambos principios de elección.

- Criterio para la asignación final por resto mayor en las circunscripciones

En la elección de 2012, la aplicación del procedimiento para la asignación de diputados presentó un aspecto sin precedentes respecto a la asignación de curules por resto mayor, producto exclusivamente de la votación nacional que obtuvo cada partido político. De tal suerte, pueden existir diversos escenarios de asignación dependiendo de la cantidad total de votos recibidos conjuntamente por los partidos políticos, así como específicamente por cada uno de ellos. Para visualizar esta situación, es menester conocer las diputaciones calculadas para cada partido político, en la etapa de asignación por cociente de distribución y las que faltaba asignar por resto mayor, en cada circunscripción plurinominal, como se detalla en el cuadro siguiente:<sup>54</sup>

Diputados por asignar mediante cociente de distribución y resto mayor, por partido y circunscripción							
Partido	Circunscripción					Total	Resto mayor por asignar por partido
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª		
PAN	14	17	11	9	9	60	2
PRI	11	10	10	7	11	49	0
PRD	5	4	9	13	10	41	3
Partido del Trabajo	1	1	1	3	2	8	3
PVEM	2	2	4	2	2	12	3
Movimiento Ciudadano	2	0	1	2	1	6	3
Nueva Alianza	2	2	1	2	1	8	2
Total	37	36	37	38	36	184	16
Por asignar por circunscripción	3	4	3	2	4	16	

En razón de que faltaba distribuir 16 diputaciones por resto mayor en las cinco circunscripciones y entre los partidos políticos con derecho, para cumplir con lo establecido en los artículos 15, párrafo 2, inciso d), y 16, párrafo 1, inciso c) del COFIPE, se aplicaron las fases previstas en el acuerdo CG157/2012, del 21 de marzo de 2012. Los criterios esenciales para la distribución de curules fueron:

- El orden de prelación para la asignación de las curules se fijará tomando como criterio la votación nacional emitida, primero se le asignará al partido político con la mayor votación nacional y así sucesivamente.

<sup>54</sup> Acuerdo CG582/2012 del 23 de agosto de 2012, considerando 37, p. 62.

- Se otorgarán diputaciones por resto mayor a los partidos políticos, en orden gradual hasta completar el número de curules que les corresponda, siempre que no se sobrepase el límite de 40 diputaciones por circunscripción.
- En caso de que el resto mayor de un partido se encuentre en una circunscripción en la que se hubieren distribuido ya las 40 diputaciones, se asignará su diputado al siguiente resto mayor en la circunscripción donde todavía hubiese curules por distribuir.
- Se respetará el número exacto de diputados de representación proporcional que corresponda a cada partido político conforme a su votación nacional.
- Ninguna circunscripción podrá tener más de 40 diputaciones.

En apego a los criterios señalados, la distribución de las 16 curules pendientes de asignar a los institutos políticos por resto mayor, en cada circunscripción, es la que se muestra en seguida:<sup>55</sup>

Partido político nacional	Circunscripción					Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	
PAN		1			1	2
PRD		1	1		1	3
PT	1	1	1			3
PVEM		1		1	1	3
Movimiento Ciudadano	2			1		3
Nueva Alianza			1		1	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>16</b>

Los datos de la tabla muestran un aparente problema en cuanto a la distribución de diputaciones por circunscripción, porque a Movimiento Ciudadano se le asignaron tres curules por resto mayor para completar las nueve a que tenía derecho. La explicación es que siguiendo el orden de prelación preestablecido, por resto mayor le correspondería

distribuir diputados en las circunscripciones plurinominales primera, segunda y quinta. No obstante, hechas las rondas de asignación bajo el mecanismo ya descrito, resultó que las circunscripciones segunda y quinta ya contaban con 40 diputados, por lo que, con base en el principio de certeza, y de conformidad con el Acuerdo CG157/2012, lo procedente fue asignar a Movimiento Ciudadano dos diputados en la primera circunscripción y uno en la cuarta.

### Conclusiones

Por lo que hace al primer apartado, el mecanismo de asignación que podría replantearse es el relativo al umbral del 8% como límite máximo a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, pues de ello dependería contar con un modelo de asignación que tienda a pluralizar más la repartición de escaños entre partidos minoritarios, o bien consolidar la mayoría del partido político que por su votación se encuentre sobrerrepresentado; es decir, fijar un límite razonable de sobrerrepresentación que privilegie la vocación democrática en la construcción de consensos y respeto a los partidos políticos minoritarios. Una opción viable sería reducir el porcentaje del límite a la sobrerrepresentación.

Respecto de la asignación final por resto mayor en las circunscripciones, es preciso señalar que el criterio aplicado fue el más objetivo y apegado al procedimiento de asignación, así como el menos lesivo para el partido político involucrado, ante la imposibilidad material de otorgarle diputados por resto mayor en las circunscripciones primera, segunda y quinta, donde tenía los remanentes más altos de su votación, y debía corresponderle en un primer momento. Teniendo conocimiento de que tal medida debió haber afectado las expectativas de los candidatos a diputados de Movimiento Ciudadano que no fueron asignados en las circunscripciones que en principio correspondía, un criterio diverso hubiese afectado los principios de certeza y objetividad, y desvirtuado la composición máxima de diputaciones de representación proporcional en cada circunscripción plurinomial, o bien, afectado el número total de escaños a que tuvo derecho Movimiento Ciudadano.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 67 y 68.

# XIII. REFORMA POLÍTICA 2012: RETOS DE IMPLEMENTACIÓN

## Introducción

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma política que modificó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se trató de una reforma constitucional que impactó en múltiples sectores de la vida pública de los mexicanos y sus instituciones. Dos temas representan importantes retos de implementación para el IFE: las candidaturas independientes y la consulta popular.

Por tratarse de temas totalmente nuevos –es decir, no hay experiencia previa que reportar o estudiar–, el objetivo de este capítulo tiene más bien una mirada a futuro, y busca plantear el impacto de la reforma en la normatividad electoral, para su eventual implementación.

Este capítulo ofrece algunos datos en el apartado de “Resultados”, a manera de insumos para contribuir a la toma de decisiones pertinentes con relación a la implementación de la consulta popular y las candidaturas independientes.

## Marco normativo

Los artículos reformados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que inciden en la normatividad electoral se presentan a continuación.

Candidaturas independientes	
CPEUM antes	CPEUM reformada
Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.	Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

<b>Consulta popular</b>	
<b>CPEUM antes</b>	<b>CPEUM reformada</b>
<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.</p>	<p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: (...) c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.</p> <p>2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculador para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. (...) 4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.</p> <p>5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.</p> <p>6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución.</p>
<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: (...) III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.</p>	<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: (...) III. Votar en las elecciones y en las consultas populares en los términos que señale la ley.</p>

### Implementación del marco normativo

La reforma política impacta en la legislación electoral en múltiples temas, los cuales se presentan en el siguiente cuadro. Además de los artículos reformados de la Constitución que implican modificaciones en la normatividad electoral (es decir, lo que tiene que ver con la consulta popular y las candidaturas independientes), hay también otros cambios que tienen incidencia en el trabajo del IFE (iniciativa ciudadana y ley de partidos) y que se incluyen a continuación.

<b>Candidaturas independientes</b>		
<b>Reforma</b>	<b>¿Implica modificaciones?</b>	<b>Normas que impacta</b>
<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...)</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. (...)</p> <p>VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.</p>	<p>Se considera que debe modificarse el código electoral y/o emitirse la ley de partidos políticos, para posibilitar las candidaturas independientes.</p> <p>Deben emitirse las reglas para la participación ciudadana.</p>	<p>Prerrogativas: Acceso a radio y televisión; franquicias postales y telegráficas.</p> <p>Financiamiento, público y privado.</p> <p>Representación ante órganos del Instituto.</p> <p>Obligaciones en materia de transparencia y fiscalización.</p> <p>Asignación representación proporcional.</p> <p>Requisitos para registro.</p> <p>Causas especiales para retiro de candidatura.</p> <p>Se debe crear todo un capítulo para reglamentar la participación ciudadana o emitir una ley de participación ciudadana.</p>
<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...)</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: (...)</p> <p>c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. (...)</p> <p>2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. (...)</p> <p>4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.</p> <p>5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.</p> <p>6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución.</p>	<p>Se debe modificar el COFIPE y/o crear la ley de participación ciudadana.</p> <p>En su caso, debe modificarse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.</p>	<p>En el capítulo que se adicione sobre participación ciudadana o en la ley de la materia que se emita, se deberán desarrollar los supuestos de las fracciones VII y VIII del artículo 35.</p> <p>El propósito de la modificación es incluir competencias del Tribunal y de sus Salas para conocer de estos medios de impugnación.</p>

<b>Consulta popular</b>		
<b>Reforma</b>	<b>¿Implica modificaciones?</b>	<b>Normas que impacta</b>
<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: (...)</p> <p>III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley.</p>	<p>Se debe modificar el COFIPE y/o crear la ley de participación ciudadana.</p>	<p>Las modificaciones ya fueron mencionadas anteriormente.</p>

<b>Iniciativa ciudadana</b>		
<b>Reforma</b>	<b>¿Implica modificaciones?</b>	<b>Normas que impacta</b>
<p>Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: (...)</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p>	<p>Se considera que no se requiere reforma alguna al COFIPE.</p>	<p>La actividad del IFE es proporcionar la información del total de ciudadanos en Lista Nominal de Electores para efecto de calcular el porcentaje.</p>
<p>Artículo 116. El Poder público de los estados se dividirá...</p> <p>II. (...)</p> <p>Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.</p>	<p>Se considera que no se requiere reforma alguna al COFIPE.</p>	<p>Este artículo corresponde a los estados, por tanto, es a las legislaturas estatales a quien, en su caso, competen las modificaciones.</p> <p>Sin embargo, sí puede resultar una participación del IFE consistente en la verificación del número de ciudadanos que apoyen las iniciativas.</p>

<b>Transitorios</b>		
<b>Reforma</b>	<b>¿Implica modificaciones?</b>	<b>Normas que impacta</b>
<p>Transitorios</p> <p>Artículo segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.</p>	<p>Se considera que deben emitirse las reformas al COFIPE, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y/o expedirse la ley de partidos políticos y la ley de participación ciudadana.</p>	<p>Las reformas al COFIPE, a la Ley de Medios de Impugnación, la creación de la ley de participación ciudadana y/o de la ley de partidos políticos, deben quedar listas en el término de un año.</p>

## Resultados

A manera de antecedente, este apartado incluye la información relativa a las solicitudes vinculadas con candidaturas independientes y la atención que el IFE, con el marco legal vigente, dio a cada una de ellas.

Este apartado también ofrece algunos datos sobre posibles costos y consideraciones acerca de la implementación de la consulta popular, de modo que se cuente con un insumo para tomar las decisiones pertinentes al respecto.

- Solicitudes de candidaturas independientes PEF 2011-2012

El Consejo General del IFE aprobó, en sesión especial celebrada el 29 de marzo de 2012 y de manera unánime, el Acuerdo CG191/2012 confirmado por el TEPJF, por medio del cual se declararon improcedentes las solicitudes de candidaturas independientes (cuadro), en cumplimiento del artículo 35, párrafo II, de la CPEUM, vigente en ese entonces; lo que establecen los artículos 5, 36 y 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todas las disposiciones otorgaban el derecho exclusivo de los partidos políticos de solicitar el registro de candidaturas a puestos de elección popular.

Solicitudes de registro de candidatos independientes, por tipo de elección			
Presidente de la República	Diputados federales por mayoría relativa	Senadores	Total de solicitudes
56	24	3	83

- Posibles costos de la consulta popular

Para este apartado se realizó un ejercicio de aproximación a los costos que implicaría llevar a cabo la consulta popular. Para esta estimación por concepto de documentación, materiales, almacenamiento y su distribución, se consideraron los siguientes aspectos:

1. Un padrón estimado de 90'000,000 de ciudadanos.
2. Suministro de tres papeletas para la consulta, dos actas, un sobre, un cartel y un cartel de resultados, todos ellos por cada casilla.
3. Suministro de una funda para forrar las urnas intermedias y una urna nueva en elección presidencial, así como 10 lápices marcadores por casilla.
4. Almacenamiento y distribución de estos documentos y materiales en la bodega de la DEOE, considerando un costo proporcional con respecto al resto de los documentos y materiales de las elecciones federales.
5. Se consideró un índice inflacionario del 4% anual para la estimación de costos.

También se utilizarían otros documentos en los consejos distritales que serían generados por los sistemas de la Red-IFE.

Con el propósito de realizar el ejercicio de presupuestación del costo de alimentación y cafetería de la sesión de cómputo y la renta de mobiliario de casilla de la consulta popular, se determinaron los siguientes elementos:

1. Costo diario de alimentación por persona de \$280.00 para las elecciones intermedias del PEF 2014-2015 y \$313.60 para las elecciones presidenciales del PEF 2017-2018.
2. Costo diario de cafetería por consejo distrital de \$1,000.00 para el PEF 2014-2015 y \$1,120.00 para el PEF 2017-2018.
3. Número estimado de asistentes a la sesión de cómputo: 30 por día.
4. Número de días promedio de duración de la sesión de cómputo: tres.
5. Número de consejos distritales: 300.
6. El número de casillas se determinó en función del promedio de incremento entre los procesos electorales federales del año 2000 al 2012, siendo éste de 6.004939125%. Para las elecciones intermedias del PEF 2014-2015, se estima un total de 151,727 casillas, y para las elecciones presidenciales del PEF 2017-2018 un total de 160,838 casillas.
7. Se estableció la renta de una mesa por casilla.
8. Se consideró un índice inflacionario del 4% anual.

A continuación se detallan estos costos:

<b>Documentos para la consulta popular</b>				
<b>Documento</b>	<b>Costo / casilla</b>		<b>Costo total por elección</b>	
	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
Papeleta (media carta, papel bond con medidas de seguridad en impresión y marca de agua).	\$434.71	\$486.87	\$65,957,244.17	\$78,307,197.06
Acta de la jornada.	\$30.67	\$34.34	\$4,653,467.09	\$5,523,176.92
Sobre.	\$5.45	\$6.11	\$826,912.15	\$982,720.18
Cartel de resultados casilla.	\$5.06	\$5.67	\$767,738.62	\$911,951.46
Cartel de resultados distrital (parte proporcional para asignar un costo promedio por casilla).	\$0.09	\$0.10	\$13,655.43	\$16,083.80
<b>Total documentos por casilla.</b>	<b>\$475.98</b>	<b>\$533.09</b>	<b>\$72,219,017.46</b>	<b>\$85,741,129.42</b>

<b>Materiales para la consulta popular</b>				
<b>Material</b>	<b>Costo / casilla</b>		<b>Costo total por elección</b>	
	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
Funda para urnas en cartulina bristol color Pantone 2587U y texto calado en blanco.	\$13.44	\$0.00	\$2,039,210.88	\$0.00
Urnas en plástico de polipropileno transparente de 38 x 38 x 38 cm, impresas a una tinta color Pantone 2587U.	\$0.00	\$123.73	\$0.00	\$19,900,485.74
<b>Total materiales por casilla.</b>	<b>\$13.44</b>	<b>\$123.73</b>	<b>\$2,039,210.88</b>	<b>\$19,900,485.74</b>

<b>Almacenamiento y distribución para la consulta popular</b>				
<b>Almacenamiento y distribución</b>	<b>Costo / casilla</b>		<b>Costo total por elección</b>	
	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
Almacenamiento en bodega de la DEOE.	\$25.30	\$28.85	\$3,838,693.10	\$4,640,176.30
Distribución en el envío custodiado.	\$10.01	\$11.41	\$1,518,787.27	\$1,835,161.58
<b>Total almacenamiento y distribución por casilla.</b>	<b>\$35.31</b>	<b>\$40.26</b>	<b>\$5,357,480.37</b>	<b>\$6,475,337.88</b>

<b>Total documentación y material electoral.</b>	<b>\$524.73</b>	<b>\$697.08</b>	<b>\$79,615,708.71</b>	<b>\$112,116,953.04</b>
--	-----------------	-----------------	------------------------	-------------------------

<b>Alimentación y cafetería para la sesión de cómputo de la consulta popular</b>				
<b>Alimentación y cafetería de la sesión de cómputo</b>	<b>Costo / Consejo Distrital</b>		<b>Costo / Consejo Distrital</b>	
	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
Alimentación.	\$840.00	\$940.80	\$7,560,000.00	\$8,467,200.00
Cafetería.	\$3,000.00	\$3,360.00	\$900,000.00	\$1,008,000.00
Total alimentación sesión de cómputo y renta de mobiliario (mesa).	\$3,840.00	\$4,300.80	\$8,460,000.00	\$9,475,200.00

<b>Renta de mobiliario para la consulta popular</b>				
<b>Renta de mobiliario (mesa)</b>	<b>Costo / casilla</b>		<b>Costo total por elección</b>	
	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
Renta de mobiliario (mesa).	\$50.00	\$56.00	\$7,586,350.00	\$9,006,928.00

Total renta de mobiliario (mesa).	\$50.00	\$56.00	\$7,586,350.00	\$9,006,928.00
-----------------------------------	---------	---------	----------------	----------------

Total alimentación y cafetería de la sesión de cómputo y renta de mobiliario (mesa).	\$3,890.00	\$4,356.80	\$16,046,350.00	\$18,482,128.00
--	------------	------------	-----------------	-----------------

<b>Costo total de la consulta popular</b>	<b>Elección intermedia</b>	<b>Elección presidencial</b>
	\$95,662,058.71	\$130,599,081.04

Cabe advertir que el costo no incluye el impacto presupuestal de la elaboración (contenidos e impresión) y distribución de los materiales didácticos para la capacitación de los funcionarios de casilla o personal que se hará cargo de implementar la consulta.

### Conclusiones

La puesta en práctica de la reforma política implica desafíos sustantivos, tanto por las modificaciones que deberán hacerse a la normatividad electoral, como por las dificultades en el plano operativo. Como puede verificarse en el apartado del “Marco normativo” y su implementación, las modificaciones que deben realizarse al código electoral son múltiples y afectan, en lo que refiere a las candidaturas independientes, a temas tan importantes como el de las prerrogativas y el financiamiento, la fiscalización y los procesos de registro de candidatos. Por su parte, con relación a la consulta popular, la reforma impacta fundamentalmente al tema de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica.

Como lo establece el artículo transitorio segundo de la reforma política, se tiene un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para implementar las disposiciones reformadas. Esto es, la fecha límite para realizar las adecuaciones legales correspondientes es el 10 de agosto de 2013.

- Candidaturas independientes

Toda vez que el Congreso de la Unión no ha realizado las modificaciones correspondientes al COFIPE, el IFE se encuentra legalmente impedido para garantizar el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos independientes. En particular no está autorizado para:

- Asignar tiempos en radio y televisión.
- Entregar listados nominales a candidatos independientes.
- Realizar la verificación de firmas y datos dentro del padrón para registrar una candidatura independiente.
- Convenir con institutos electorales locales lo necesario para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para fiscalizar los recursos de los candidatos independientes.

A fin de posibilitar plenamente el ejercicio de este derecho por los ciudadanos, se requiere modificar el COFIPE, en diversos apartados:

Ubicación	Artículos	Comentarios
LIBRO PRIMERO. De la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.  TÍTULO PRIMERO. Disposiciones preliminares.	Artículo 1, párrafo 2, inciso b).  Artículo 2, párrafo 3.	En ambos casos se requiere la modificación, dado que el dispositivo legal establece el derecho exclusivo de los partidos políticos.
TÍTULO TERCERO. De la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Capítulos primero y segundo.	Artículo 11, párrafos 2 y 3.  Artículos 12 a 18.	Es necesario establecer cómo afectaría la votación y, en su caso, los espacios de mayoría relativa ocupados por los candidatos independientes que resulten ganadores, en el cálculo de la representación proporcional tanto de diputados como de senadores.
TÍTULO TERCERO. Capítulo Tercero. Disposiciones complementarias.	Artículo 21, párrafo 3.	Se debe establecer que en caso de elecciones extraordinarias tiene derecho a participar el candidato independiente respectivo.
LIBRO SEGUNDO. De los partidos políticos. Título Primero. Disposiciones generales.	Artículo 22, párrafo 2.  Artículo 23, párrafo 2.	Debe incluirse la prohibición de la participación de organizaciones gremiales en apoyo de las candidaturas independientes.  Debe incluirse como atribución del IFE, la de vigilar que las actividades de los candidatos independientes se ajusten a las disposiciones legales.

...continúa

Ubicación	Artículos	Comentarios
<p>Capítulo Tercero. De los derechos de los partidos políticos.</p> <p>Capítulo Cuarto. De las obligaciones de los partidos políticos.</p>	Artículos 36 a 40.	Además de modificarse el rubro de ambos capítulos, también deben preverse los derechos y obligaciones de los candidatos independientes.
Capítulo Quinto. De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.	Artículos 41 a 45.	Además de modificarse el rubro, también deben preverse las obligaciones de los candidatos independientes en esta materia.
TÍTULO TERCERO. Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos.	Artículos 48 a 92.	Se debe modificar el rubro e incluir el articulado correspondiente para establecer las prerrogativas a las que tendrán acceso los candidatos independientes y en el capítulo tercero del mismo título, la forma en que serán fiscalizados. Capítulos cuarto y quinto, régimen fiscal y franquicias postales y telegráficas a que tendrán derecho.
<p>LIBRO TERCERO. Del Instituto Federal Electoral.</p> <p>Título Primero. Disposiciones preliminares.</p>	<p>Artículo 105, párrafo 1, inciso h).</p> <p>Artículo 106.</p>	<p>Debe adecuarse para incluir a los candidatos independientes en la atribución del Instituto para la administración del tiempo que corresponda al Estado en materia de radio y televisión.</p> <p>Incluir que los recursos destinados a los candidatos independientes no forman parte del patrimonio del IFE.</p>
<p>LIBRO TERCERO. Del Instituto Federal Electoral.</p> <p>Título Quinto. De las Mesas Directivas de Casilla.</p>	Artículos 154 al 160.	Se debe incluir en los artículos antes señalados la conformación de las mesas directivas de casilla y las atribuciones de los funcionarios derivado de la consulta popular.
LIBRO QUINTO. Del proceso Electoral. Título Segundo. De los actos preparatorios de la elección, al Título Cuarto. De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales.	Artículos 211 al 312.	Este libro tiene que adecuarse en su totalidad, pues las referencias son en exclusiva a los candidatos de los partidos políticos, desde los métodos para la selección de los candidatos; el registro ante los órganos del Instituto; la realización de precampañas y las campañas; la participación en debates; el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla; el escrutinio y cómputo de los votos; hasta el día de la jornada electoral, en el que se reconoce a los representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla y en los actos posteriores, en especial en las sesiones de cómputo distrital y local, así como en la sesión de cómputo de representación proporcional que realiza el Consejo General.
LIBRO SÉPTIMO. De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno. Título Primero. Capítulos primero a cuarto.	Artículos 340 al 371.	Se debe modificar para incluir entre los sujetos obligados a los candidatos independientes, así como para determinar el tipo y sanción a la que pueden ser acreedores por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la normativa electoral.
Capítulo Quinto. Del procedimiento en materia de queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.	Artículos 372 al 378.	Debe modificarse el rubro y adicionarse el articulado referente a los candidatos independientes.

Las modificaciones que se realicen tendrán impacto en los reglamentos vigentes del Instituto, tales como quejas, fiscalización, radio y televisión, sesiones de los Consejos General, Locales y Distritales e interior, entre otros.

- Consulta popular

La consulta popular, al igual que todos los mecanismos de participación ciudadana, requerirá de la emisión de una ley de participación ciudadana que norme la intervención del IFE en esos procesos y la consecuente adecuación a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En principio, la disposición constitucional establece que el procedimiento de emisión de la voluntad ciudadana en el marco de una consulta popular se lleve a cabo de manera simultánea al de la elección federal, por lo que resultaría factible que se realizara en todas y cada una de las casillas electorales que se instalasen el día de la jornada electoral.

Para ello, las mesas directivas de casilla deberán contar con los insumos para atender la consulta; es decir deberán disponer de mobiliario adecuado, un número de documentos suficientes para la emisión del sufragio conforme al Listado Nominal de Electores, actas y el material necesario para el ejercicio ciudadano: urna adicional, cartel de resultados, entre otros. Adicionalmente deberá reflexionarse sobre la viabilidad de que sean los funcionarios de mesa directiva de casilla, voluntarios que pertenezcan a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, prestadores de servicio social o personal contratado específicamente, los responsables de recibir y contar las decisiones de los ciudadanos sobre la consulta.

Es preciso establecer los plazos y mecanismos mediante los que el Congreso de la Unión llevará a cabo la convocatoria a la consulta, para no violentar los periodos de precampaña, campaña, intercampaña y veda del proceso electoral.

Pudiera ser necesario solicitar el apoyo de instituciones académicas u otras instancias para elaborar las preguntas motivo de la consulta, tutelando que éstas no tengan relación con las plataformas de los candidatos a cargos de elección popular y cuidando que ninguno de los reactivos induzca la respuesta o favorezca a algún candidato o partido político.

La propuesta institucional tendría que orientarse a que haya solamente una urna adicional para atender la consulta, sin importar el número de temas o preguntas, aunque éstas sí debieran incorporarse

en papeletas individuales que podrían ser de un tamaño menor al de la boleta electoral tradicional, debiendo estar diferenciadas por alguna característica particular (color) en el caso de consultarse diversos temas (esquela).

En elección intermedia se aprovecharían las urnas usadas en la elección anterior (las de presidente o senadores), considerando un costo mínimo para su identificación. En elección presidencial se tendría que prever el gasto de una urna adicional para depositar las papeletas de la consulta popular en cada una de las casillas.

Es fundamental determinar el lugar y momento en el que deberá llevarse a cabo el cómputo y declaración de resultados para que puedan desarrollarse de manera exitosa la consulta y la jornada electoral, los cómputos distritales y hasta la declaración de validez de la elección de que se trate.

Un aspecto medular que se deberá considerar es el conteo de la respuesta ciudadana a los planteamientos de la consulta: el escrutinio y cómputo de las boletas de la consulta, ¿se debe realizar en primera instancia en la casilla por los funcionarios de la mesa directiva, o por los consejos distritales, por el personal contratado, miembros del Servicio Profesional, prestadores de servicio social, voluntarios de organizaciones de la sociedad civil o de instancias académicas?

El hecho de que el escrutinio y cómputo se lleve a cabo en la propia casilla tiene la ventaja de que los resultados preliminares se difunden el mismo día de la jornada electoral; sin embargo, presenta la desventaja de que llevar a cabo un escrutinio y cómputo adicional en la casilla retrasaría la clausura de la misma, y por lo tanto el paquete electoral llegaría a la sede del Consejo Distrital dos o tres horas más tarde, lo que podría demorar la sistematización y difusión de los resultados de la elección por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Esta desventaja podría superarse con el uso de un instrumento de comunicación electrónica que permitiera enviar la información del acta PREP directamente de la casilla al Consejo Distrital.

En este sentido conviene considerar como otra de las opciones, que los funcionarios de mesa directiva de casilla no sean quienes administren la mesa de consulta popular, sino que se elija a un número de ciudadanos del mismo segmento insaculado, que sea capacitado exclusivamente con ese fin. Esta medida propiciaría que la consulta no se convirtiera en un elemento que distrajera a los funcionarios del desarrollo de la votación en la casilla y el escrutinio y cómputo.

En caso de optar porque el conteo se realice por los consejos distritales, para evitar que el conteo correspondiente a la consulta popular interfiriese con los cómputos distritales de la elección federal, conven-

dría que se realizase algunos días después de concluidos los segundos; resultaría adecuado que el cómputo de los resultados de la consulta iniciase el segundo lunes posterior al día de la jornada electoral.



## XIV. ANEXO TÉCNICO

### CAPÍTULO II. ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN

#### II.3. EL FORMATO DE LOS PROMOCIONALES

##### Distribución de tiempos de promocionales pautados

Promocionales pautados totales durante el PEF 2011–2012			
Periodo	Partidos	Autoridades	Total
Precampaña	5,029,791	8,315,056	13,344,847
Intercampaña *	387,419	9,156,274	9,543,693
Campaña	17,055,823	2,924,912	19,980,735
Veda	0	887,218	887,218
<b>Total</b>	<b>22,473,033</b>	<b>21,283,460</b>	<b>43,756,493</b>

\*Incluye materiales de partidos políticos que participaron en una precampaña local durante la intercampaña federal.

##### a. Promocionales pautados durante la precampaña federal (18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012)

Distribución general de la pauta en precampaña					
Actor	Ámbito	Promocionales	Porcentaje	Promocionales	Porcentaje
Partido	Federal	4,779,157	36	5,029,791	38
	Local	250,634	2		
Autoridad	Federal	6,568,141	49	8,315,056	62
	Local	1,746,915	13		
<b>Total</b>		<b>13,344,847</b>	<b>100</b>	<b>13,344,847</b>	<b>100</b>

**b. Promocionales pautados durante la intercampana federal  
(16 de febrero al 29 de marzo de 2012)**

<b>Distribución general de la pauta en intercampana</b>					
Actor	Ámbito	Promocionales	Porcentaje	Promocionales	Porcentaje
Partido	Federal	0	0	387,419	4
	Local	387,419	4		
Autoridad	Federal	7,175,327	75	9,156,274	96
	Local	1,980,947	21		
<b>Total</b>		<b>9,543,693</b>	<b>100</b>	<b>9,543,693</b>	<b>100</b>

**c. Promocionales pautados durante la campana federal (30 de marzo al 27 de junio de 2012)**

<b>Distribución general de la pauta en campana</b>					
Actor	Ámbito	Promocionales	Porcentaje	Promocionales	Porcentaje
Partido	Federal	15,061,774	75	17,055,823	85
	Local	1,994,049	10		
Autoridad	Federal	2,353,406	12	2,924,912	15
	Local	571,506	3		
<b>Total</b>		<b>19,980,735</b>	<b>100</b>	<b>19,980,735</b>	<b>100</b>

**d. Promocionales pautados durante la veda electoral  
(28 de junio al 1 de julio de 2012)**

<b>Distribución general de la pauta en la veda electoral</b>			
Actor	Ámbito	Promocionales	Porcentaje
Autoridad	Federal	686,165	77
	Local	201,053	23
<b>Total</b>		<b>887,218</b>	<b>100</b>

## II.6. EMISORAS COMUNITARIAS

El siguiente cuadro expone una relación de dichas emisoras a partir de la información proporcionada en el informe enviado por la AMARC-México, y cuáles son sus características. Cabe señalar que todas y cada una cuentan con permiso de operación, no tienen techo presupuestal público, son operadas por voluntarios sin pago y su situación financiera es comprobable.

<p>Radio Calenda</p> <p>Figura legal: Radio Calenda La Voz del Valle A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 22 de abril de 2005</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM 1000 watts</p>	<p>San Antonino Castillo Velasco, municipio de Ocotlán, Oaxaca.</p>	<p>Atiende población zapoteca de los valles de Oaxaca. Alto grado de migración hacia los USA, lo que conlleva problemas de desintegración familiar, contagio de sida especialmente en mujeres que son infectadas por sus parejas. Están en una zona donde el agua es un recurso escaso, por lo que promueven el mejor uso y aprovechamiento, tanto para el consumo humano como para sistemas de riego. Zona de sismos constantes en la que hay que promover una cultura de la prevención de desastres. Promueven la educación intercultural bilingüe, recuperación del idioma indígena, tradiciones y costumbres, derechos humanos y asesoría a migrantes.</p>	<p>Atiende a tres distritos con un total de 20 comunidades de los valles.</p>
<p>Radio Jen Poj</p> <p>Figura legal: Kukoj A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 6 de diciembre de 2004</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM con 1000 watts</p>	<p>Santa María Tlahuitoltepec, Mixe, Oaxaca.</p>	<p>Población de la Sierra Mixe de Oaxaca. Atiende las problemáticas de los derechos de los pueblos indígenas, salud, desarrollo sustentable, empresas sociales indígenas regionales, educación intercultural bilingüe, desarrollo integral comunitario, asesoría agropecuaria y diversificación de cultivos. Transmite en mixe en un 80%.</p> <p>Considerada zona de alta marginalidad.</p>	<p>Ocho municipios de la Sierra Mixe de Oaxaca.</p>
<p>Radio Nandía</p> <p>Figura legal: Mie Nillu Mazateco A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 22 de diciembre de 2004</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM con 370 watts</p>	<p>Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca.</p>	<p>Población mazateca de Oaxaca. Mazatlán se encuentra prácticamente aislada en comunicaciones y vías de acceso terrestre. Es considerada por organismos internacionales como el Banco Mundial, zona de alta marginalidad. También, la Secretaría de Desarrollo Social considera que esta región se encuentra en pobreza extrema. Trabaja con la educación intercultural bilingüe.</p> <p>Salud, desarrollo sustentable y diversidad agropecuaria para romper con el monocultivo del café. Derechos de los pueblos indígenas y procuración de justicia. Transmite en lenguas mazateca, náhuatl y español.</p>	<p>Atiende a siete comunidades de la Sierra Mazateca.</p>
<p>Radio Uandarhi</p> <p>Figura legal: Uandarhi A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 6 de diciembre de 2004</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM 200 watts</p>	<p>Municipio de Uruapan, Michoacán.</p>	<p>Atiende a la población indígena migrante en Uruapan; 50% de su programación es en purépecha. Temas que trabaja: salud, educación, nutrición, ecología, género, adicciones, migración y los derechos humanos, políticos y civiles. Asesorar a la población campesina en el desarrollo sustentable. Fortalecimiento de la lengua, tradiciones, usos y costumbres.</p> <p>Es la única que atiende a la población indígena de la región, así como a la población rural que está en las afueras de Uruapan.</p>	<p>200,000 hab. área purépecha-urbana. Barrios tradicionales y 320 colonias de la ciudad de Uruapan.</p>

...continúa

<p>Radio Erandi</p> <p>Figura legal: Frente Cívico Pueblo Unido A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 14 de marzo de 2005</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM con 500 watts</p>	<p>Municipio de Tangancicuaro, Michoacán.</p>	<p>Atiende población semi urbana, campesina y a la minoría purépecha de la zona. Existe una alta migración por lo que este municipio es considerado una de las 100 microrregiones de mayor expulsión de mano de obra a los Estados Unidos. 30% de la programación es en purépecha y la restante en español. Graves problemas de familias desintegradas, y de una población joven en riesgo de alcoholismo y drogadicción, la situación del campo vulnerable y gran desgaste de los recursos naturales. Focalizan su programación en adultos mayores, cuidado de la salud y servicios. Difusión de los derechos laborales y derechos humanos, desarrollo sustentable y apoyo a la cultura y tradiciones de la minoría indígena.</p>	<p>Atiende 20 comunidades con población campesina e indígena.</p>
<p>Radio Cultural FM</p> <p>Figura legal: Radio Cultural FM A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 22 de diciembre de 2004</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM con 300 watts</p>	<p>Municipio de Tepalcatepec, Michoacán.</p>	<p>Su población principal a atender es la campesina y migrante. El contexto de su área sufre acelerado desgaste de los recursos naturales y abandono de los campos por el proceso de migración, problemas con familias desintegradas y violencia intrafamiliar, alcoholismo en jóvenes y adultos, drogadicción en jóvenes. Difunde temas de orientación agropecuaria, desarrollo sustentable, salud sexual y reproductiva, integración familiar, así como promover el respeto de los derechos humanos, especialmente de los migrantes y las mujeres.</p>	<p>Cubre dos municipios y 38 encargaturas.</p>
<p>Radio Bemba FM</p> <p>Figura legal: Comunicadores del Desierto A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 31 de mayo de 2005</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 95.5 FM con 4000 watts</p>	<p>Municipio de Hermosillo, Sonora.</p>	<p>Atiende a la población joven que vive en las zonas marginadas de la ciudad. Una población joven creciente en riesgo de drogadicción pues es zona de fuerte influencia del narcotráfico, creciente problema de adolescentes embarazadas, problemas de violencia intrafamiliar y contra las mujeres, pandillerismo y homofobia. Escasez de agua y desgaste creciente de los recursos naturales. Difunde los derechos humanos, el medio ambiente, la salud sexual y reproductiva, la equidad de género y las nuevas propuestas culturales de la población joven, espacios para la comunidad lésbico-gay</p>	<p>600 mil habitantes.</p>
<p>Radio Ecos de Manantlán</p> <p>Figura legal: Ecos de Manantlán A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 22 de diciembre de 2004</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 107.9 FM con 39 watts</p>	<p>Municipio de Zapotitlán de Vadillo, en el estado de Jalisco.</p>	<p>Atiende a población campesina. Se encuentra en la zona del Volcán de Colima por lo que están en constante contingencia. Alto flujo de población migrante. Campos de cultivo donde trabajan los jornaleros en condiciones de hacinamiento y sin protección contra plaguicidas. Problemas de alcoholismo y creciente uso de estupefacientes, especialmente en población joven. Difunde la cultura de la protección civil, de conocimiento y respeto de los derechos humanos, de comunicación y enlace de la población migrante, información y capacitación a productores campesinos con una visión de desarrollo sustentable, la educación y la cultura popular.</p>	<p>31 comunidades, con población rural migrante.</p>

...continúa

<p>La Voladora Radio</p> <p>Figura legal: La Voladora Comunicación A. C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 9 de mayo de 2005</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 97.3 en FM con 300 watts.</p>	<p>Municipio de Amecameca, Estado de México.</p>	<p>Atiende población campesina y suburbana. Están en la zona de contingencia del volcán Popocatepetl. Difusión de una cultura de la prevención de desastres, contenidos culturales; así como fomentar contenidos para el desarrollo sustentable para valorar y cuidar el medio ambiente de la región, cuidado de la salud sexual y reproductiva y equidad de género, el conocimiento, respeto y fomento de los derechos humanos, la integración y difusión de las distintas iniciativas ciudadanas de la región, ya sean sociales, recreativas, culturales, deportivas o de cualquier otra índole; y en su momento, servir como medio de enlace entre la población y las autoridades civiles y militares, especialmente en casos de contingencia volcánica.</p>	<p>Cubre siete municipios.</p>
<p>Radio Tierra y Libertad</p> <p>Figura legal: Por la Igualdad Social, A.C.</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 19 de febrero de 2010</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 98.5 en FM con 20 watts.</p>	<p>Monterrey, Nuevo León.</p>	<p>Atiende población obrera y urbana marginal de la colonia Tierra y Libertad de la ciudad de Monterrey.</p>	<p>Cubre la colonia obrera Tierra y Libertad en la periferia de la ciudad de Monterrey, Nuevo León.</p>
<p>Radio Xalli</p> <p>Figura legal: Comunicadores Filo de Tierra Colorada, A.C.</p> <p>Fecha de emisión de permiso: 19 de febrero de 2010.</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 97.9 en FM con 250 watts.</p>	<p>San Miguel Xaltepec, Palmar de Braco, Puebla.</p>	<p>200 mil habitantes, población rural migrante con alto índice de marginación en el estado de Puebla.</p>	<p>Tres municipios.</p>
<p>Radio Evolución</p> <p>Figura legal: Voz Flor y Canto, A.C.</p> <p>Fecha de emisión de permiso: 19 de febrero de 2010.</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 102.1 de FM con 20 watts.</p>	<p>Otumba, Estado de México.</p>	<p>300 mil habitantes rurales del Estado de México. La radio da servicio de comunicación a personas campesinas de la región proporcionando información sobre cultivos alternativos. Cuenta con una programación que integra la perspectiva de género.</p>	<p>Otumba.</p>

...continúa

<p>Zaachila Radio</p> <p>Figura legal: Cultura y Comunicación de Zaachila A.C.</p> <p>Fecha de emisión de permiso: 19 de febrero de 2010.</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 96.3 de FM con 20 watts de potencia.</p>	<p>Villa de Zaachila, Oaxaca.</p>	<p>Habitantes de población de origen indígena zapoteco. La radio cumple una función social reforzando las características culturales indígenas zapotecos de la región.</p>	<p>Zaachila.</p>
<p>Radio Tepoztlán</p> <p>Fecha de emisión del permiso: 19 de febrero de 2010.</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 92.3 de FM con 164 watts.</p>	<p>Tepoztlán, Morelos.</p>	<p>Atiende a población rural de varios pueblos, algunos de ellos de habla náhuatl, muchos migrantes mixtecos que llegan a la zona a trabajar. Entre sus radioescuchas hay profesores rurales. La programación fomenta la música tradicional local y regional. Tiene programas de interés comunitario como la situación de la educación que hay en las localidades. Atiende a mujeres y población migrante en general. Temas como la salud de la población y el cuidado del medioambiente son parte fundamental de la programación.</p>	<p>Tres municipios.</p>
<p>Radio Aro/Relax FM</p> <p>Fecha de emisión de permiso: 19 de febrero de 2010.</p> <p>Frecuencia y potencia autorizada: 104.5 de FM con 20 watts.</p>	<p>Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.</p>	<p>Atiende a población urbano-marginal migrante, fundamentalmente obreros y comerciantes del oriente de Ciudad Nezahualcóyotl.</p>	<p>Colonias del oriente de Ciudad Nezahualcóyotl.</p>

## II.7. LA VERIFICACIÓN DE PROMOCIONALES TRANSMITIDOS Y LOS INSTRUMENTOS GARANTES PARA RESARCIR INCUMPLIMIENTOS: VISTAS, REQUERIMIENTOS Y REPROGRAMACIÓN DE LOS MATERIALES

- Precampaña

Durante el periodo de precampaña, del 18 de diciembre de 2011 al 15 de febrero de 2012, el porcentaje promedio de cumplimiento nacional de la transmisión de los promocionales ordenados por el IFE fue del 96.61% en las 1,551 estaciones de radio y televisión monitoreadas.

Grado de cumplimiento de los pautados:

Pautados	Cumplimiento	%
8,792,331	8,494,595	96.61

Grado de cumplimiento de los pautados por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	5,469,575	5,270,853	96.37
Partidos	3,135,640	3,044,461	97.09
Coaliciones	187,116	179,281	95.81
<b>Total</b>	<b>8,792,331</b>	<b>8,494,595</b>	<b>96.61</b>

El porcentaje de cumplimiento de los pautados de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	901,409	876,393	97.22
PRI	1,110,408	1,078,622	97.14
PRD	305,004	296,345	97.16
PT	94,832	91,530	96.52
MC	65,857	63,575	96.53
PVEM	364,796	354,945	97.30
PNA	278,588	270,357	97.05
Partidos locales	14,746	12,694	86.08
<b>Total general</b>	<b>3,135,640</b>	<b>3,044,461</b>	<b>97.09</b>

- Intercampaña

Grado de cumplimiento de los pautados por tipo de actor:

Pautados	Cumplimiento	%
6,306,696	6,090,081	96.57

Grado de cumplimiento de los pautados por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	6,049,703	5,840,920	96.55
Partidos	254,383	246,665	96.97
Coaliciones	2,610	2,496	95.63
<b>Total general</b>	<b>6,306,696</b>	<b>6,090,081</b>	<b>96.57</b>

Porcentaje de cumplimiento de los pautados de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	68,007	66,622	97.96
PRI	69,270	67,725	97.77
PRD	38,002	37,381	98.37
PT	18,870	18,541	98.26
MC	12,629	12,381	98.04
PVEM	21,348	20,970	98.23
PNA	18,640	18,299	98.17
<b>Total general</b>	<b>246,766</b>	<b>241,919</b>	<b>98.04</b>

- Campaña

Grado de cumplimiento de los pautados:

Pautados	Cumplimiento	%
13,257,822	12,942,178	97.62

Grado de cumplimiento de los pautados por tipo de actor:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
Autoridades	1,944,346	1,900,529	97.75
Partidos	10,701,386	10,446,416	97.62
Coaliciones	612,090	595,233	97.25
<b>Total general</b>	<b>13,257,822</b>	<b>12,942,178</b>	<b>97.62</b>

Porcentaje de cumplimiento de los pautados de los partidos políticos nacionales y locales:

Actor	Pautados	Cumplimiento	%
PAN	3,082,483	3,010,340	97.66
PRI	3,748,399	3,663,595	97.74
PRD	1,078,355	1,052,701	97.62
PT	353,575	344,353	97.39
MC	253,384	246,429	97.26
PVEM	1,216,781	1,188,128	97.65
PNA	947,479	924,850	97.61
Partidos locales	20,930	16,020	76.54
<b>Total general</b>	<b>10,701,386</b>	<b>10,446,416</b>	<b>97.62</b>

- Periodo de veda y jornada electoral

Grado de cumplimiento de los pautados:

Pautados	Cumplimiento	%
590,474	574,809	97.35

### CAPÍTULO III. JUSTICIA ELECTORAL EXPEDITA: EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL

#### III.6. ESTADÍSTICA GLOBAL SOBRE QUEJAS, MEDIDAS CAUTELARES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

##### III.6.a. Información cuantitativa

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se recibieron en total, a nivel nacional, 1,587 quejas, de las cuales 1,371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores y 216 como procedimientos ordinarios sancionadores. De las 1,371 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las juntas distritales del Instituto Federal Electoral y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE.

##### a) Procedimientos especiales sancionadores

- Procedimientos especiales sancionadores tramitados en los consejos distritales

Los 925 procedimientos especiales sustanciados en los órganos subdelegacionales del Instituto se distribuyeron por entidad federativa como se muestra a continuación:

Entidad	Total	Entidad	Total
Aguascalientes	19	Nayarit	12
Baja California	11	Nuevo León	26
Baja California Sur	4	Oaxaca	39
Campeche	7	Puebla	59
Chiapas	96	Querétaro	11
Chihuahua	46	Quintana Roo	17
Coahuila	2	Morelos	1
Colima	9	San Luis Potosí	7
Distrito Federal	92	Sinaloa	9
Durango	16	Sonora	15
Guanajuato	13	Tabasco	8
Guerrero	18	Tamaulipas	8
Hidalgo	36	Tlaxcala	63
Jalisco	11	Veracruz	63
México	172	Yucatán	1
Michoacán	14	Zacatecas	20
		<b>Total</b>	<b>925</b>

Fuente: Sistema Integral de Quejas y Denuncias.

El siguiente cuadro muestra la clasificación de las quejas presentadas en los órganos subdelegacionales, según el tema o materia principal de los hechos denunciados:

Tema o asunto	Número de quejas
Propaganda contraria a la normatividad electoral*	638
Actos anticipados de precampaña o campaña	103
Difusión de propaganda gubernamental	124
Promoción personalizada de servidores públicos	32
Utilización indebida de programas sociales de gobierno	19
Denigración y calumnia	9
<b>Total</b>	<b>925</b>

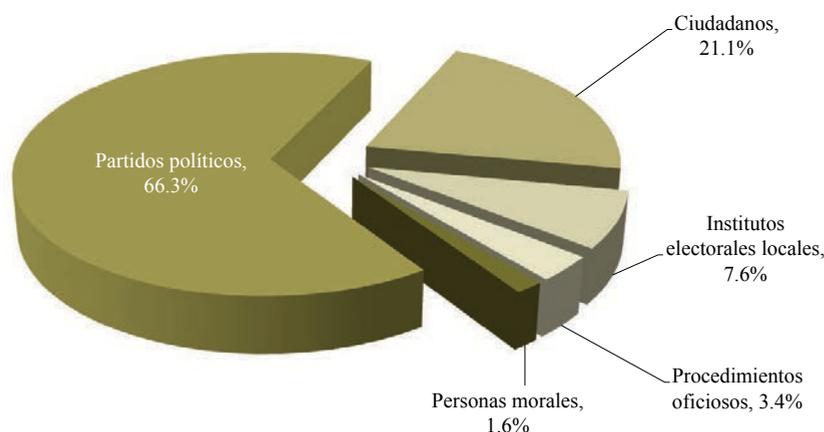
\* Se refiere específicamente a la colocación de propaganda en lugares prohibidos o que no les corresponden, obstrucción o destrucción de propaganda.

- Procedimientos especiales sancionadores tramitados a nivel central

Las 446 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores en la Secretaría del Consejo General, fueron interpuestas por los siguientes actores:

- 296 por partidos políticos
- 94 por ciudadanos
- 34 por institutos electorales locales
- 15 procedimientos oficiosos
- 7 por diversas personas morales

De la información anterior, se tiene la siguiente representación gráfica en porcentajes:



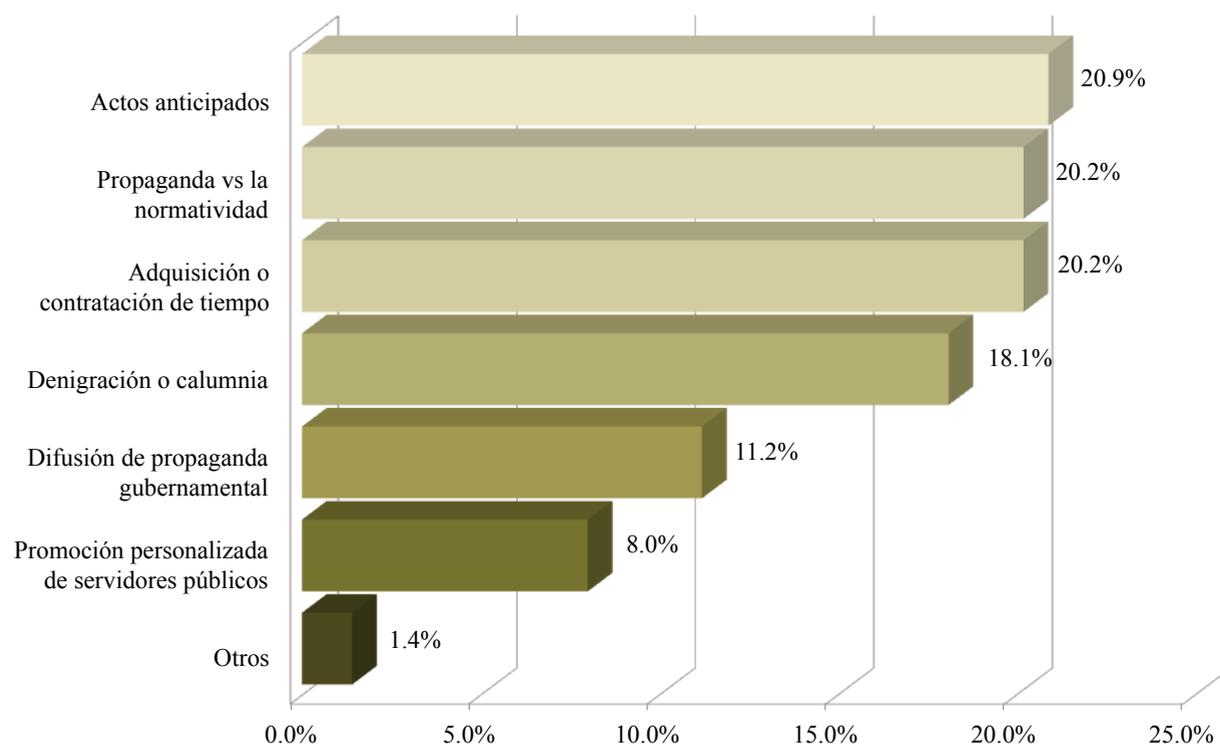
El número de quejas radicadas como procedimientos especiales presentadas por partido político denunciante es el siguiente:

Partidos políticos o coaliciones	Número de quejas
Partido Acción Nacional	99
Partido Revolucionario Institucional	116
Partido de la Revolución Democrática	36
Partido Verde Ecologista de México	26
Partido del Trabajo	8
Movimiento Ciudadano	4
Nueva Alianza	1
Movimiento Progresista	2
Alianza por un Mejor Sonora	2
PT y MC	1
PRD y MC	1
<b>Total</b>	<b>296</b>

Ahora bien, las 446 quejas se interpusieron en razón de los siguientes motivos (materia):

Materia	Número de quejas
Actos anticipados de precampaña o campaña	93
Propaganda contraria a la normatividad electoral	90
Adquisición o contratación de tiempo en radio y/o televisión	90
Denigración o calumnia	81
Difusión de propaganda gubernamental	50
Promoción personalizada de servidores públicos (violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución y, en su caso, artículo 228, párrafo 5, del COFIPE)	36
Incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias	5
Incumplimiento en la transmisión de la pauta ordenada por el IFE	1

En el cuadro siguiente se encuentra la representación gráfica en porcentajes:



El cuadro siguiente muestra el número de quejas radicadas como procedimientos especiales concluidos y pendientes de concluir:

Número de quejas recibidas	Quejas resueltas, concluidas o dadas de baja		Número de quejas por resolver	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
446	412 (327 expedientes)	92.4	34 (14 expedientes)	7.6

Número de quejas radicadas como procedimientos especiales concluidos:

Resueltas por el Consejo General			Quejas desechadas	Quejas remitidas a juntas distritales	Baja administrativa	Total
Fundadas	Infundadas	Acuerdos de incompetencia				
88 (62 resoluciones)	241 (190 resoluciones)	11 (9 expedientes)	53 (50 expedientes)	12 (9 expedientes)	7	412 (327 expedientes)

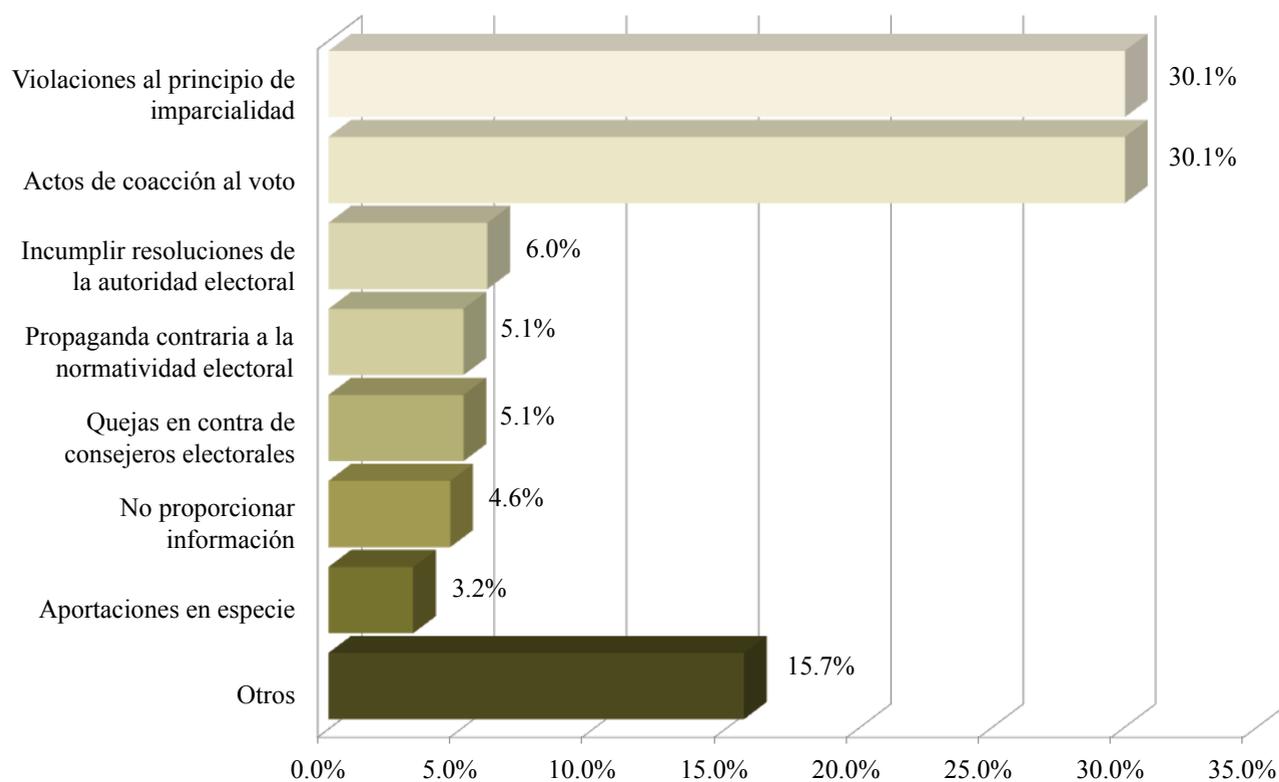
b) Procedimientos ordinarios sancionadores

Del 7 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se radicaron 216 quejas como procedimientos ordinarios sancionadores.

Estas 216 quejas se interpusieron en razón de los siguientes motivos (materia):

Materia	Número de quejas
Violaciones al principio de imparcialidad	65
Actos de coacción al voto	65
Incumplir resoluciones de la autoridad electoral	13
Propaganda contraria a la normatividad electoral	11
Quejas en contra de consejeros electorales distritales	11
No proporcionar información	10
Aportaciones en especie	7
Otros	34

La siguiente imagen muestra la representación gráfica en porcentajes:



La primera edición del **Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012** se terminó de imprimir en junio de 2013 en los Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80, Col. Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, 06280, México, D. F. El tiro consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.



**Viaducto Tlalpan núm. 100**  
**Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan**  
**C.P. 14610, México, D.F.**  
**[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)**