

**JORNADAS DE ACTUALIZACIÓN EN MATERIA
ELECTORAL
ZACATECAS**

**BALANCE DE LA
APLICACIÓN DE LA NUEVA
LEGISLACIÓN ELECTORAL**

***DR. FRANCISCO J. GUERRERO
AGUIRRE
CONSEJERO ELECTORAL***

SEPTIEMBRE, 2009

ANTECEDENTES

- ~ En noviembre del año 2007, se aprobaron reformas constitucionales electorales en el contexto de la reforma del Estado.
- ~ Las nuevas disposiciones de los artículos 41 y 134, buscan un objetivo común. Evitar conductas negativas que sucedieron en el proceso de 2006.
- ~ Como, la intervención de actores ajenos al proceso y la falta de equidad en la contienda.

2.- Principales aspectos de la Reforma Electoral 2007-2008

Con la reforma electoral, el IFE adquirió 53 nuevas obligaciones y actividades, dentro de las que se encuentran:

a) Distribución/ asignación de tiempos en radio y televisión para partidos políticos:

- El IFE es autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que corresponda a otras autoridades electorales y a sus propios fines, además del destinado a prerrogativas de los partidos políticos.

- ~El IFE garantiza a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y televisión, estableció pautas para la asignación de los mensajes y en este aspecto también, atiende quejas, denuncias y determina en su caso las sanciones aplicables.
- ~Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispuso de 48 minutos diarios en medios, que distribuyó en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
- ~Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinó a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes se utilizaron para fines propios del IFE y otras autoridades.

- ~En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuyeron: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales, inmediata anterior.
- ~El IFE en este proceso electoral ordenó en total la pauta de 31 millones de *spots*, para partidos políticos y para las autoridades electorales en el país.

b) Financiamiento y Fiscalización:

La reforma, establece la prohibición a los partidos políticos de recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por terceros, así como de alguno de los poderes de la Unión, dependencias, entidades u organismos de la administración pública, organismos internacionales, entre otros. Esta prohibición, ahora también se extiende a los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

El reto del IFE, precisamente en inmediato plazo será la revisión de los informes presentados respecto a las campañas electorales.

En el desempeño de sus facultades y atribuciones, la Unidad de Fiscalización no está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario.

Las autoridades competentes a las que se solicite información están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les haga la Unidad de Fiscalización.

c) Registro Federal de Electores

Se dispuso que a la credencial para votar se le incorporara la Clave Única del Registro de Población (CURP) y, por primera vez, se prevé una vigencia de diez años para la credencial.

Para la elección pasada, **el Padrón Electoral quedó integrado, por 77 millones 815 mil 606 ciudadanos inscritos**, el cual se incrementó 8% en relación con el proceso electoral de 2006.

La Lista Nominal de Electores, se conforma por 77 millones 481 mil 874 ciudadanos en posibilidad de votar, lo que refleja una cobertura de 99.6% del Padrón Electoral frente a la Lista Nominal, la más alta de la historia moderna de nuestro país.

d) Precampañas

Por primera vez en la historia de la legislación federal electoral mexicana **se incorpora la figura de las precampañas para procesos electorales federales.**

Se definió en la ley, el concepto de precampaña electoral como el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular registrados por cada partido.

e) Duración de Campañas

Se redujo la duración de las campañas electorales dependiendo del tipo de elección. **Las campañas para Presidente de la República, senadores y diputados, serán de 90 días; cuando se elijan diputados federales, serán de 60.**

f) Propaganda

Otra modificación importante fue restringir la propaganda emitida por las instituciones y servidores públicos federales y locales. Adicionalmente, se le otorgaron nuevas facultades al IFE para ordenar la suspensión y retiro inmediato de los mensajes en radio y televisión de cualquier propaganda que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidatos, que denigren a las instituciones y partidos o que calumnien a las personas.

g) Atribuciones de las autoridades electorales para regular/ sancionar comportamiento de medios de comunicación

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

Constitución, artículo 41, Base III, apartado D COFIPE, artículo 52

h) Restricciones a la propaganda gubernamental

Establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda de los tres ámbitos de gobierno, 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.

i) Procedimiento Especial Sancionador

La ley vigente, regula un procedimiento especial sancionador de carácter expedito previsto para tres tipos de conductas durante el proceso electoral: violación a disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; las que contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el COFIPE; y las que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

COFIPE, artículo 367

3.- Aplicación de la Reforma en el Proceso Electoral 2008-2009

Como se había previsto, las nuevas facultades del IFE, han obligado a que en este año, el Consejo General haya sesionado en más de 43 ocasiones, en la mayor parte de ellas para conocer de los proyectos de resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

De enero de 2009 a la fecha se han radicado **192** procedimientos especiales en la Secretaría del Consejo General, 32% del total, ya que el 68% restante se desahogó por los consejos distritales.

Las causas legales que originan los procedimientos como sabemos son:

1. Violación al modelo de comunicación política;
2. Contravención a las normas de propaganda, tanto electoral como gubernamental y;
3. Actos anticipados de precampaña y campaña.

Respecto de denuncias interpuestas destaca que:

131 fueron presentadas por partidos políticos, **28** iniciadas de oficio, de las cuales 23 son en contra de concesionarios o permisionarios de radio o televisión, **26** interpuestas por ciudadanos.

De las quejas radicadas como **procedimientos especiales sancionadores**, se interpusieron en razón de los siguientes motivos principales:

41 por presunta promoción personalizada de servidores públicos, en supuesta violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución,

34 por denigración y calumnia,

27 por actos anticipados de campaña,

23 por incumplimiento en los pautados ordenados por el Instituto,

23 por la presunta contratación indebida de *spots* en radio y/ o televisión,

20 por difusión de propaganda gubernamental en etapa de campaña electoral.

Balance de la aplicación de la Reforma

El haber existido conductas contrarias a la norma, era previsible y por ello la existencia en la ley de los procedimientos especiales sancionadores, las sanciones y los medios de impugnación; las importantes discusiones del Consejo General y la construcción de las resoluciones en las sesiones ha sido la forma de interpretación más expedita de la nueva norma y de su adecuación a la realidad de la contienda.

En este aspecto, habrá que decirlo, el IFE ha sido acompañado de forma oportuna y eficiente por el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un aliado constitucional para haber podido interpretar y aplicar la ley, y lograr resultados satisfactorios, en el pasado proceso electoral.

Se han definido criterios de aplicación de la norma junto con el Tribunal Electoral:

Programas sociales:

La Sala Superior ha realizado interpretaciones, sin precedentes previos, de disposiciones nuevas que se tuvieron que aplicar en el proceso electoral pasado, tal fue el caso de la mención de los programas sociales dentro de la propaganda de un partido político, en el **SUP-RAP-23-2009**, se consideró válido que el Partido Acción Nacional hiciera mención de ellos en su propaganda electoral, así como de la utilización de la imagen del C. Presidente de la República en la misma, al establecer que ambos elementos son parte del capital político del partido y puede resultar su mención tanto positiva como negativa, para el mismo.

Cortinillas o cintillos, antes de la transmisión:

En cuanto a la inserción de cortinillas previas a la transmisión correcta de la pauta, que sucedió al inicio de las campañas políticas, se consideró que era una manipulación de la misma, en el **SUP-RAP-59-2009** y por lo tanto se ordenó sancionara los concesionarios.

La pauta ordenada por el IFE no puede en este sentido ser alterada o modificada por el sujeto obligado.

Informes de legisladores

Se consideró por parte de la Sala Superior, en el **SUP-RAP-75-2009**, respecto de los *spots*, que contienen extractos de informes de los legisladores de un partido político en la etapa de inter-campañas, que no trasgreden la normatividad electoral, aún y cuando hayan sido pagados con recursos privados, y en los mismos aparezca el logotipo del instituto político al que pertenecen, ya que es una obligación constitucional de los legisladores informar sobre sus actuaciones, y por ello no transgrede la norma electoral, salvo que se realizara en la etapa de campañas.

Propaganda Denigratoria

Respecto de propaganda denigratoria se definieron criterios de sanción amplios, llegando a pronunciarse la Sala Superior, en el sentido de que por disposición constitucional, las campañas deben de ser propositivas.

En el **SUP-RAP-81-2009**, que resolvió el asunto conocido como “Sopa de Letras”, se ordenó sancionar el hecho tanto por propaganda denigratoria en contra del Partido Revolucionario Institucional, como por acto anticipado de campaña.

Artículo 134

Referente a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, en el **SUP-RAP-43-2009** se consideró que la promoción personal de un Presidente Municipal, en la página de internet del gobierno municipal, transgredió el artículo 134 constitucional, ya que la misma se consideró que en ese caso, sí tenía como finalidad promoverse políticamente, en virtud de que si podía interpretarse como que lo hacía con el ánimo de buscar posicionarse para otro cargo electoral.

Mucho se discutió, sin embargo la necesidad de reglamentar esta disposición constitucional, para tener mayor claridad.

“Spots” de Revistas

Se definió también que la publicidad en televisión, mediante *spots* de revistas que difundan elementos de propaganda electoral, durante las campañas, debía estimarse como prohibida, y se ordenó sancionar incluso al actual presidente del PAN, en el **SUP-RAP-198-2009**, por haberse ubicado en este supuesto con la promoción de la revista “Poder y negocios”, así como al Partido Verde, por haber hecho lo mismo en las revistas “TV y Novelas” y “Cambio”.

En este aspecto fue importante la valoración de que se violentaba el principio de equidad en la contienda y por lo tanto debía sancionarse, aún y cuando la línea editorial de la revista tuviera como objeto los aspectos políticos.

Internet

El Consejo General del IFE, también adoptó algunas decisiones importantes con respecto a la propaganda en Internet, cuando revisó los videos denigratorios para el Gobernador de Veracruz, difundidos en el sitio de internet conocido como *youtube*, que se consideró como denigratorio, pero no sancionable.

El Consejo General determinó que no es posible sancionar por violaciones cometidas a través de este medio de comunicación, ya que no es posible identificar el origen. Ni puede adoptar en este tipo de casos medidas cautelares, por la ineficacia de las mismas.

Sin embargo, es un tema pendiente para próximos procesos electorales.

Nuevos costos

La aplicación de la reforma tuvo costos para las instituciones, ser autoridad sancionadora le ha dado al IFE una nueva fisonomía, que si bien sigue siendo ciudadana en su principal función electoral, es también una parte fundamental, del sistema de justicia electoral nacional, interpreta tipos administrativos, investiga conductas y aplica multas y sanciones; tiene las características de una fiscalía administrativa electoral y en esa medida ha tenido nuevos costos mediáticos.

Balance

El balance en general es positivo, según los especialistas se logró en este proceso electoral:

- 1.- Tener una disposición real de los tiempos del estado, en Radio y TV.
- 2.- Reducir efectivamente el costo de las campañas partidistas.
- 3.- Obligar a las autoridades a suspender la propaganda gubernamental durante las campañas.
- 4.- Reducir las campañas negras de denigración y desprestigio.
- 5.- Lograr una genuina equidad en cuanto al uso de medios en las campañas.
- 6.- Fortalecer a las autoridades electorales.

Indicadores

La transparencia, la equidad, la rendición de cuentas de los partidos políticos, el respeto entre las partes del proceso político así como de actores sociales externos, son nuestros referentes para realizar el balance de la aplicación de la reforma electoral.

Estoy seguro que estos aspectos se cumplieron en general y en este sentido por ello, el saldo es positivo.

El proceso electoral de 2009, producto de la Reforma Electoral de 2007, debe de ser visto a la luz de los resultados políticos y sociales que dejó en comparación con el de 2006 y a la luz de lo que necesitamos para el proceso de 2012.

Pendientes

Tenemos aspectos importantes que considero que quedan como pendientes del pasado proceso electoral:

- 1.- La regulación de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, con relación a la imparcialidad y promoción de servidores públicos.
- 2.- La regulación de conductas contrarias a la norma en Internet.
- 3.- Sanción para servidores públicos, por parte del IFE.
- 4.- Límite de sanciones en caso de incumplimiento de pauta.
- 5.- Mejor comunicación política.