

Régimen jurídico
y financiero de
los partidos y
condiciones de
equidad en la
competencia
electoral

CONTENIDO

I. Régimen jurídico de los partidos políticos

1. Formación y reconocimiento legal de los partidos políticos
2. Derechos, prerrogativas y obligaciones
 - Derechos
 - Obligaciones
3. Constitución de frentes, coaliciones y fusiones
4. Causales de pérdida de registro

II. Régimen de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos

1. Financiamiento público
 - a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes
 - b) Para gastos de campaña
 - c) Por actividades específicas como entidades de interés público
2. Financiamiento privado
3. Prohibiciones y restricciones a las contribuciones financieras
4. Régimen de rendición de cuentas y fiscalización
 - Rendición de cuentas
 - Órgano especializado de fiscalización

III. Condiciones de equidad en la contienda electoral

1. Regulaciones sobre el acceso y uso de la radio y la televisión con fines electorales

IV. Límites a los gastos de campaña

I. Régimen jurídico de los partidos políticos

La Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo. Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Contribuir a la integración de la representación nacional.

Hacer posible, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

Además, el texto constitucional dispone que sólo los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, por lo que prohíbe expresamente la intervención de organizaciones gremiales o con otro objeto social en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

1. Formación y reconocimiento legal de los partidos políticos

Para que una organización de ciudadanos se convierta en partido político y adquiera los derechos, las prerrogativas y las obligaciones concomitantes, es necesario que gestione y obtenga su registro legal ante el Instituto Federal Electoral (IFE). La denominación de “partido político nacional” se reserva exclusivamente a las organizaciones políticas que han obtenido su registro como tal, para lo cual deben satisfacer dos requisitos esenciales:

Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, el programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Contar con tres mil afiliados en por lo menos 20 de las 32 entidades federativas o bien 300 en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; aunque la ley dispone que, bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados puede ser inferior a 0.26 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria previa a la presentación de su solicitud.

El proceso para gestionar el registro como partido político nacional se sujeta a plazos y procedimientos claramente previstos en la ley, que invariablemente se desarrollan durante los dos años que median entre cada elección federal ordinaria. Por principio de cuentas, cualquier organización interesada en iniciar su trámite de registro debe notificarlo expresamente al IFE durante el mes de enero del año

siguiente al de una elección federal ordinaria y, a partir de la notificación, no sólo realizar una serie de actos constitutivos con el propósito de comprobar que cumple con los requisitos señalados, sino además informar mensualmente al IFE sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de las actividades orientadas a la obtención de su registro.

El Consejo General del IFE es responsable de integrar una comisión que se encarga de examinar la documentación presentada por las organizaciones políticas y está facultado para emitir la resolución correspondiente. En los casos en que la solicitud resulta procedente, el Consejo General expide el respectivo certificado de registro, el cual surte efectos a partir del primero de agosto del año anterior al de la siguiente elección ordinaria prevista. En principio, el registro tiene carácter permanente y sólo se pierde por causales expresa y precisamente previstas en la ley (ver Causales de pérdida de registro).

2. Derechos, prerrogativas y obligaciones

Derechos

Los derechos de los partidos políticos nacionales se pueden agrupar en dos grandes vertientes:

Relacionados con su participación en procesos electorales:

Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales.

Acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público tanto para sus actividades electorales, como para las permanentes.

Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como para las locales.

Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Suscribir acuerdos de participación electoral con agrupaciones políticas nacionales.

Relacionados con sus actividades permanentes:

Gozar de las garantías que la ley les otorga para realizar libremente sus actividades.

Nombrar representantes ante los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (consejos y comisiones de vigilancia).

Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno.

Además de recibir financiamiento público, son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

Disponer de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión.

Gozar de un régimen fiscal especial.

Disfrutar de franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Obligaciones

En contrapartida, la ley fija a los partidos políticos nacionales una serie de obligaciones entre las que se pueden destacar las siguientes:

Conducir todas sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Mantener el mínimo de afiliados requeridos para su registro y el funcionamiento efectivo de sus órganos estatutarios; cumplir sus normas de afiliación y observar sus procedimientos estatutarios para la postulación de candidatos.

Garantizar la equidad y procurar la paridad de género en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.

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.

Permitir la práctica de auditorias y verificaciones por parte del IFE y entregar la documentación que le requiera sobre sus ingresos y gastos.

Cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Las obligaciones de los partidos en materia de transparencia y acceso a la información son una de las principales innovaciones derivadas de la más reciente reforma legal en la materia. En este sentido, la ley consagra el derecho de toda persona a acceder a la información pública (la hay de carácter no público, confidencial y reservada) de los partidos, a través de la presentación de solicitudes específicas ante el IFE.

Entre la información de carácter público a la que se garantiza el libre acceso (y que usualmente se encuentra disponible en el portal de Internet del IFE y en el de

los propios partidos), se encuentra la relativa a sus documentos básicos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general; el directorio de sus órganos en todo el país y el tabulador de remuneraciones que perciben sus integrantes; sus plataformas electorales y programas de gobierno; las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o candidatos; los montos de financiamiento público que hayan recibido los últimos cinco años; sus informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampañas y campañas, una vez concluidos los procesos de fiscalización ordenados por la ley; y las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios a cualquier nivel, entre otros.

3. Constitución de frentes, coaliciones y fusiones

Se denomina *frentes* a los acuerdos formalmente suscritos por dos o más partidos políticos con el propósito de alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para formar un frente, los partidos tienen que suscribir un convenio en el que se precise su duración, causas y propósitos, así como la forma en que los partidos ejercerán sus prerrogativas en común. Estos convenios se tienen que formalizar ante el IFE, quien dispone de un lapso de diez días hábiles para resolver si cumplen con los requisitos legales establecidos. Los partidos que integran un frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

Se denomina *coaliciones* a los acuerdos formalmente suscritos por dos o más partidos políticos, en los que pueden participar asociaciones políticas nacionales, con el propósito de postular candidatos comunes en las elecciones federales (o locales), es decir, a los acuerdos para fines estrictamente electorales. En el marco de las recientes reformas a la legislación electoral, se modificaron algunas de las reglas para la formación de coaliciones. Los partidos pueden seguir creando coaliciones para las elecciones de presidente y de diputados y senadores, pero ahora en el caso de los legisladores sólo pueden comprender a los elegidos por el principio de mayoría, es decir, no pueden coaligarse, ni postular candidatos comunes a diputados y senadores elegidos por el principio de representación proporcional.

Cuando hay elecciones generales, los partidos pueden coaligarse por separado para las distintas elecciones: las presidenciales, las de diputados y las de senadores, pero si lo hacen por todos los diputados (300 distritos) o senadores (32 entidades federativas) de mayoría, la coalición debe comprender también al candidato presidencial. Si no desean llevar una coalición de legisladores a ese extremo, entonces deben limitarla a no más de 200 de los 300 distritos uninominales para diputados, o 20 de las 32 entidades para senadores. En el caso de elecciones legislativas intermedias, como las de julio de 2009, la coalición para diputados puede ser parcial (hasta 200 distritos) o total (los 300 distritos).

Otra novedad reside en que, independientemente del tipo y términos de una coalición, cada uno de los partidos aparecerá con su propio emblema y por separado en la boleta electoral. Sigue siendo necesario que todo partido coaligado alcance al menos 2 por ciento del total de votos emitidos a nivel nacional en una elección federal para que conserve su registro, pero la obtención de ese umbral no puede derivar de la aplicación de previsión alguna en un convenio. Tiene que ser resultado de su votación directa y exclusiva.

Todos los convenios de coalición deben ser presentados ante el presidente del Consejo General del IFE y a más tardar 30 días antes de que inicie el periodo de precampañas de la elección de que se trate. El Consejo General dispone de un plazo de 10 días, a partir de la fecha de presentación del convenio, para resolver lo conducente. Un convenio se da por concluido automáticamente al finalizar la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones.

Por último, la *fusión* consiste en la unión de dos o más partidos políticos nacionales para constituir un nuevo partido político o integrarse a uno de ellos. También para estos efectos se requiere suscribir y presentar ante el presidente del Consejo General del IFE el convenio respectivo, a efecto de que el Consejo General resuelva lo conducente dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Para fines electorales, el convenio debe comunicarse a más tardar un año antes de la elección. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido es la que corresponda al partido más antiguo de los que se fusionen.

4. Causales de pérdida de registro

En esencia, la legislación contempla seis causales de pérdida de registro de un partido político nacional. Dos se refieren a su participación y desempeño electoral: no participar en un proceso electoral federal ordinario y no obtener por lo menos 2 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales, independientemente de que un partido participe por sí mismo o de manera coaligada.

Las cuatro restantes se refieren específicamente a:

- haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro;
- incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que le impone la ley electoral;
- haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros y conforme a sus estatutos; o
- haberse fusionado con otro partido político.

Es importante señalar que la pérdida de registro no tiene efectos en relación con los triunfos que los candidatos de un partido hayan obtenido en elecciones federales por el principio de mayoría relativa.

II. Régimen de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos

En 1986 se consagró en la Constitución el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus fines fundamentales. A partir de entonces y sobre esa base, en la legislación electoral se han establecido y desarrollado una serie de disposiciones que han tenido como propósito fundamental regular, controlar y fiscalizar de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos y de las campañas electorales.

En efecto, el ciclo de reformas constitucionales y legales aprobadas a partir de 1993, cuyo eslabón más reciente lo constituyen las pactadas por el Congreso a finales de 2007, han incorporado una serie de ajustes e innovaciones con el propósito de responder al doble imperativo de garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral y de asegurar una rendición de cuentas más transparente y una fiscalización más rigurosa sobre el financiamiento de partidos y campañas.

1. Financiamiento público

En primer lugar, es importante destacar que, por mandato constitucional, el financiamiento público de los partidos debe prevalecer sobre el de fuentes privadas, lo que en términos prácticos implica que un partido no puede recaudar de otras fuentes de financiamiento permitidas por la ley un monto que iguale o supere al que recibe por concepto de financiamiento público. Ahora bien, el financiamiento público se otorga bajo tres conceptos diferenciados, cuyos montos corresponde determinar al Consejo General del IFE a partir de fórmulas y procedimientos puntualmente previstos en la ley.

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes

Como su nombre lo sugiere, esta modalidad se destina a apoyar las actividades ordinarias de los partidos políticos y se otorga de manera permanente. Su monto global se determina anualmente y resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a la fecha de corte de julio de cada año por 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

La bolsa de recursos se distribuye entre los partidos políticos de la siguiente forma: 30 por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria y 70 por ciento de acuerdo con el porcentaje de

votación obtenida por cada partido con representación en el Congreso sobre el total emitido a nivel nacional en la última elección de diputados. El monto que le corresponde a cada partido se entrega en ministraciones mensuales. Por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos 2 por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus actividades específicas (ver inciso c) y 2 por ciento adicional para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

b) Para gastos de campaña

Como su nombre lo indica, este concepto se dedica expresamente a financiar actividades destinadas a la búsqueda del voto y, por tanto, sólo se asigna en años electorales. Para estos efectos, en el año de una elección federal general (presidente, senadores y diputados), a cada partido se le otorga una cantidad adicional equivalente a 50 por ciento del financiamiento para actividades ordinarias permanentes que le corresponda ese año. En el año en que sólo se renuevan los 500 escaños de la Cámara de Diputados, cada partido político recibe para gastos de campaña el equivalente a 30 por ciento de los gastos ordinarios que le correspondan.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público

El financiamiento otorgado por este concepto busca apoyar directa y expresamente las actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales que realicen los partidos políticos. Para ello, se integra anualmente una bolsa de recursos adicionales equivalente a 3 por ciento del monto total del financiamiento para actividades ordinarias que reciben los partidos y se distribuye sobre las mismas bases que éste, es decir, 30 por ciento de manera igualitaria y 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral de cada partido con representación en el Congreso

En el caso de los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección federal o que habiéndolo conservado no cuentan con representación en el Congreso, la ley dispone que se les asigne a cada uno de ellos financiamiento público bajo las tres modalidades descritas y en los siguientes términos: 2 por ciento del monto total que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, la cantidad que les corresponda para el financiamiento de gastos electorales y sólo la parte igualitaria del financiamiento para actividades específicas.

2. Financiamiento privado

La ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos:

a) Por la militancia: Comprende básicamente las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano partidista interno responsable del manejo de sus finanzas.

b) De simpatizantes: incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley (ver Prohibiciones y restricciones a las contribuciones financieras).

c) Autofinanciamiento: comprende todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos.

d) Por rendimientos financieros: comprende los rendimientos generados a través de las cuentas, fondos y fideicomisos que los partidos políticos pueden establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México. La ley dispone que estas cuentas, fondos y fideicomisos no están protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el IFE puede requerir en todo momento información detallada sobre su manejo y operaciones. A propósito del volumen de financiamiento privado, es importante destacar que ningún partido puede recibir anualmente una suma de recursos provenientes de su militancia (incluyendo candidatos), autofinanciamiento y colectas realizadas en mítines o en la vía pública, superior a 10 por ciento establecido como límite para los gastos de campaña de la elección presidencial precedente. De igual forma, le resulta aplicable a las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, un límite anual equivalente a 0.5 por ciento del mismo tope para gastos de campaña de la elección presidencial anterior.

3. Prohibiciones y restricciones a las contribuciones financieras

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, aportaciones o donativos a los partidos políticos, sea esto en dinero o en especie, de manera directa o indirecta. Entre las fuentes de financiamiento expresamente prohibidas se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, los estados y los ayuntamientos; los partidos políticos, las personas

físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, las asociaciones, las iglesias o las agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, la ley electoral dispone que los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Régimen de rendición de cuentas y fiscalización

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas y más rigurosa la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos. Los aportes más recientes en esta materia, derivado de la reforma constitucional y legal aprobada por el Congreso en 2007, tienen que ver con la creación de una unidad técnica especializada dentro del IFE encargada del control y la fiscalización de las finanzas de los partidos y las campañas que ha sido investida de importantes atribuciones para el cabal ejercicio de sus responsabilidades y, muy en especial, el hecho de que no le resultan oponibles para ello los secretos bancario y fiscal.

Rendición de cuentas

Sobre esta base, es pertinente señalar que los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales, de precampaña y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, en los siguientes términos:

Informes anuales. Los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado, incluir un estado consolidado de su situación patrimonial (autorizado y firmado por un auditor externo designado por el propio partido), así como un reporte de los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas y de los ingresos obtenidos para financiarlos.

Informes trimestrales. En años no electorales, los partidos deben presentar un informe trimestral de avance sobre sus ingresos y gastos ordinarios de ejercicio, dentro de los 30 días siguientes al cierre de cada trimestre, con fines estrictamente informativos.

Informes de precampaña: A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de las precampañas, los partidos deben presentar un informe por cada uno de los precandidatos registrados, especificando origen, monto y gastos realizados, así como una relación de los precandidatos que no hubieran entregado sus informes para los efectos legales procedentes.

Informes de campaña. Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, tanto un informe preliminar dentro de los primeros 15 días del mes de junio previo a las elecciones y con datos actualizados al 30 de mayo, como un informe final de ingresos y gastos a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada comicial.

Órgano especializado de fiscalización

Las responsabilidades de revisar los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios, de precampaña y de campaña, así como de vigilar y practicar auditorías sobre el debido manejo de esos recursos y la situación contable y financiera de los partidos, le corresponden a un órgano técnico del Consejo General del IFE que cuenta con autonomía de gestión, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Para el ejercicio de sus funciones, la unidad especializada está dotada de un amplio rango de atribuciones entre las que destacan la emisión de normas generales de contabilidad y registro aplicables a los partidos políticos, la de ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros, la de proporcionar a los partidos orientación, asesoría y capacitación en materia de fiscalización, y la de requerir de personas físicas o morales, públicas o privadas, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones que se relacionen con las operaciones que realicen los partidos. Además, como ya se ha indicado, esta unidad no está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario para el desempeño de sus funciones

La unidad cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, y otro de 120 para revisar los de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Los partidos deben ser notificados de cualquier error u omisión y cuentan con plazos adicionales para presentar aclaraciones o rectificaciones. Tanto los partidos como cualquier persona requerida con motivo de un proceso de fiscalización, tiene garantizado el derecho de audiencia. En todo caso, la unidad dispone de un plazo de 20 días para

elaborar un dictamen consolidado sobre el resultado y conclusiones de las revisiones efectuadas, el cual debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Los partidos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

Es importante mencionar que, como resultado de las recientes reformas a la legislación electoral, se incluyó el mandato expreso de que el IFE publique en su página de Internet los dictámenes sobre las revisiones efectuadas, así como de las resoluciones emitidas, en su caso, por el Tribunal Electoral. Empero, desde 2002 ésta ha sido una práctica habitual del IFE basada en un acuerdo adoptado por el Consejo General con el ánimo de contribuir a una mayor transparencia y publicidad de la información y decisiones relativas a la rendición de cuentas sobre las finanzas de los partidos políticos.

III. Condiciones de equidad en la contienda electoral

En el marco del régimen de derechos y prerrogativas de los partidos políticos, una preocupación central de los procesos de reforma a la legislación electoral desplegados desde la década de los noventa ha sido procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral. En este sentido, se pueden destacar dos conjuntos de disposiciones fundamentales para cumplir con este objetivo: el de las garantías y condiciones de acceso a los medios de comunicación, que experimentó un cambio sustancial con las recientes reformas constitucionales y legales en la materia, y el establecimiento de límites a los gastos de campaña, que se ajustaron de manera concomitante.

1. Regulaciones sobre el acceso y uso de la radio y la televisión con fines electorales

En 1973 se confirió a los partidos políticos la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión, pero únicamente durante los periodos electorales. Desde 1987 esa prerrogativa adquirió carácter permanente, que comprendía 15 minutos mensuales de transmisiones para cada partido político y se complementaba con tiempos gratuitos adicionales durante los periodos electorales, que desde 1996 llegaron a ser de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión, además de 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, que deben ser adquiridos y distribuidos mensualmente por el IFE. Los tiempos adicionales se distribuían bajo una fórmula de proporcionalidad atemperada análoga a la del financiamiento público directo: 30 por ciento de forma igualitaria y 70 por ciento de acuerdo a la fuerza electoral.

Hasta principios de 2008, ese esquema de acceso gratuito coexistió con una serie de disposiciones legales que reconocían y regulaban como derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión durante los periodos electorales y prohibían la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido o candidato por parte de terceros.

Ese esquema se modificó de manera significativa con las reformas constitucionales y legales de 2007-2009. Lo ha reemplazado uno que tiene como eje central el acceso exclusivo de los partidos políticos (sus precandidatos y candidatos) a través de los tiempos que le corresponden al Estado en la radio y la televisión, es decir, uno en el que el acceso y uso de estos medios para fines electorales es enteramente gratuito y privativo de los partidos políticos. Ahora ni los partidos políticos, ni ninguna persona física o moral puede comprar tiempos o espacios en esos medios para fines electorales. Incluso se prohíbe la transmisión en territorio nacional de propaganda en radio y televisión contratada en el extranjero pero dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o para abogar en favor o en contra de partido político o candidato alguno.

Para la aplicación de este esquema, el IFE es reconocido por la ley como autoridad única para la administración del tiempo que le corresponde al Estado en la radio y la televisión, tanto para que los partidos políticos ejerzan su prerrogativa de uso permanente, como para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales, especialmente las de carácter administrativo. En efecto, el carácter de autoridad única del IFE en la materia implica que también es responsable de administrar y distribuir los tiempos que le corresponden a los partidos políticos para elecciones locales y el que soliciten las autoridades responsables de organizar las elecciones a nivel local para cumplir con sus fines.

El carácter integral de esta atribución, en la que confluyen, por una parte, partidos políticos y autoridades electorales y, por la otra, procesos electorales federales y locales en sus distintas etapas, obliga a que la ley distinga claramente los tiempos que le corresponde administrar al IFE bajo cada una de las modalidades de interacción y la forma de distribuir esos tiempos entre partidos políticos y organismos electorales.

Con la invitación para que el lector interesado en conocer de manera exhaustiva y detallada las regulaciones en esta materia consulte los textos informativos especializados que ha preparado el IFE o directamente las fuentes de referencia, para efectos de este documento se pueden señalar, en lo que respecta estrictamente a los tiempos que le corresponden a los partidos políticos nacionales y, en su caso, a los procesos electorales federales, las siguientes disposiciones o reglas generales:

El acceso sigue siendo permanente, pero mientras que en periodos no electorales) el tiempo que se distribuye diariamente entre todos los partidos es de cuatro minutos en radio y de tres en televisión, en periodos electorales la cuota diaria se incrementa significativamente.

En efecto, durante el periodo de precampañas el tiempo que se distribuye diariamente asciende a 18 minutos por igual en canales de televisión y estaciones de radio, y durante los periodos de campañas llega a 41 minutos diarios por canal y estación.

La prerrogativa comprende a todo el universo de medios concesionados (fines comerciales) y permisionarios (fines públicos o sociales), que asciende a más de 1800 estaciones de radio y más de 500 canales de televisión que operan en el país.

En periodos no electorales, la prerrogativa comprende un programa mensual de cinco minutos y promocionales de 20 segundos, que se distribuyen de manera igualitaria entre todos los partidos.

En periodos electorales (precampaña y campaña) los tiempos se dividen en promocionales de 30, 60 y 120 segundos, distribuidos a lo largo de los horarios de transmisión comprendidos entre las 6:00 y las 24:00 horas, y se distribuyen entre los partidos políticos bajo la misma fórmula de proporcionalidad atemperada que se emplea para el financiamiento público directo: 30 por ciento de forma igualitaria y el 70 por ciento de acuerdo con su porcentaje de votación en las elecciones previas para diputados.

Sobre esta base y para asegurar la debida participación de los partidos políticos en esta materia, existe un comité de radio y televisión en el IFE, integrado por un representante de cada partido político nacional, tres consejeros electorales y un secretario técnico (el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE), que es responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión de sus programas y mensajes. Es importante subrayar que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no pueden alterar las pautas ni exigir requisitos adicionales a los aprobados por este comité para la transmisión de sus promocionales.

La ley precisa que la propaganda política o electoral que realicen los partidos, coaliciones y candidatos debe evitar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a las personas. En este sentido, el Consejo General del IFE está facultado para ordenar, cumplidos los procedimientos previstos al efecto, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión que contravengan esa disposición.

Asimismo, el Consejo General del IFE tiene la obligación de ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones de precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias y de hacer

públicos sus resultados por lo menos cada quince días. Los partidos, coaliciones y candidatos están facultados para ejercer el derecho de réplica respecto de la información que presenten los medios de comunicación cuando consideren que ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades.

Otra novedad de las recientes reformas es la facultad que le confiere al IFE para coordinar la realización de dos debates entre los candidatos registrados en ocasión de cada elección presidencial, que se han de transmitir en vivo por radio y televisión. Para tal fin, el Consejo General está habilitado para determinar las reglas, día y hora para su celebración, tomando en cuenta la opinión de los partidos políticos.

De igual forma, es novedosa la disposición legal que ordena la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social, durante los periodos de campañas federales (y locales), de toda propaganda gubernamental en cualquiera de sus niveles, con excepción de las campañas de información relativas a servicios educativos y de salud, o de las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

IV. Límites a los gastos de campaña

Desde 1993, la ley faculta al IFE para fijar límites a los gastos que pueden erogar los partidos políticos, coaliciones y candidatos durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados. En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de estas disposiciones es procurar condiciones de equidad en la contienda de tal forma que una gran disparidad en la disposición de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y eventual captación del voto ciudadano.

Con las recientes reformas legales en la materia y como complemento del nuevo esquema de acceso gratuito y privativo de los partidos políticos a la radio y la televisión para fines electorales (que al suprimir la compra de tiempos para la difusión de propaganda electoral eliminó el principal detonante del creciente costo de las campañas), se ajustaron a la baja las fórmulas para que el Consejo General del IFE determine los límites a los gastos de campaña para las distintas elecciones federales, para quedar en los siguientes términos:

- Para la elección presidencial el tope debe ser equivalente a 20 por ciento del financiamiento público para gastos de campaña que se haya establecido para todos los partidos el año de la propia elección presidencial.
- Para la elección de diputados de mayoría relativa, el límite debe ser por la cantidad que resulte de dividir el tope para gastos de campaña para la elección presidencial entre 300, es decir, entre el número de distritos en que se divide el territorio del país para elegir a los diputados de mayoría.

- Para cada fórmula de senadores elegidos por el principio de mayoría (a nivel de entidad federativa), el tope debe ser a su vez por la cantidad que resulte de multiplicar el límite de gastos para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, pero sin que se considere un número de distritos mayor a 20. Por tanto, en aquellas entidades como el estado de México (40), el Distrito Federal (27) o Veracruz (21) que comprenden un mayor número de distritos, sólo se consideran 20.

En todo caso, dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitaria, etcétera); de operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento provisional de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material de personal y otros similares); de propaganda en medios impresos y de producción para los mensajes de radio y televisión. En contrapartida, no se consideran dentro de los topes los gastos realizados por los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones.