

# Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)<sup>1</sup>

Abraham Giovanni Hernández González\*

## Resumen

Con la reforma constitucional realizada en 2014 se estipuló el control judicial del modelo de comunicación política hecho en 2007, implementando un sistema dual de solución de procedimientos especiales sancionadores y las tres nuevas causales de nulidad de las elecciones, entre las cuales está la adquisición o compra de tiempos en radio y televisión.

Sin embargo, la reforma a las leyes electorales no impactó en la ley procesal, por lo que no se lograron vincular las causales de nulidad con las sentencias del procedimiento especial sancionador ni con la tramitación ni la resolución de los

**Artículo** recibido el 25 de enero de 2016 y aceptado para su publicación el 5 de abril de 2016. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por un evaluador interno y uno externo al Instituto Electoral del Estado de México en sus primeros dos dictámenes y por uno externo en el tercer dictamen.

■ pp. 91-117

<sup>1</sup> Artículo construido a partir de la ponencia impartida por el mismo autor en el XXVI Congreso Nacional de Estudios Electorales "Balance de la Reforma Electoral 2014", de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C. (Somee), celebrado del 13 al 16 de octubre de 2015, en Monterrey, Nuevo León.

\* Funcionario de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de Especialidad en Derecho Electoral por la misma universidad. Se especializa en los siguientes temas: procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, procedimiento especial sancionador, comunicación política. Correo electrónico: abgiovias@gmail.com

juicios de inconformidad. Luego, es necesaria una armonización procesal de la tutela judicial de la comunicación política.

**Palabras clave:** Comunicación política, tutela jurisdiccional, reformas.

## Abstract

The 2014 constitutional reform stipulates jurisdiction for the model of political communication established in 2007, creating a dual system for resolving special disciplinary procedures and the three new grounds for declaring elections invalid, among which are the acquisition or purchase of radio or television air time.

However, the reform did not extend to the law on legal procedures; therefore, it did not link the grounds for annulling elections to the decisions handed down in the cases of special disciplinary procedures or to the processing and resolution of proceedings for reconsideration. What is needed is to harmonize the procedural aspects of the jurisdiction over political communications.

**Key words:** Political communication, legal protection, reforms.

## Introducción

En México, las reformas electorales han sido algo más que un campo de la contienda política; han sido verdaderos agentes de cambios estructurales, culturales y sociales. No es que se insinúe que la norma o las instituciones sean los verdaderos creadores del cambio político, pero llama la atención el carácter activo que tienen para modelarlo o restarle movilidad (Becerra *et al.*, 2000, p. 38).

En materia de comunicación política, han sido las reformas estructurales las que han dictado las bases no sólo de cómo, cuándo y dónde habrá de funcionar esta comunicación, sino que, incluso, han establecido los medios a través de los cuales se pueden transmitir estos mensajes. Pero, tal vez, uno de los avances más significativos puede ser la adopción de mecanismos específicos de tutela jurisdiccional.

En 2007 se diseñó, a nivel constitucional, el procedimiento especial sancionador de naturaleza administrativa que sancionaba las faltas a las reglas para comunicar los mensajes políticos.<sup>2</sup> En 2014 se atendió un llamado —académico y judicial— para trasladarlo a sede jurisdiccional y, con ello, retomar aquel modelo dual que existía en el funcionamiento del Tribunal Contencioso Electoral (Tricoel), donde la autoridad administrativa investigaba y el tribunal sancionaba.

Otro acierto de la reforma fue hacer válida la demanda de nulidad de una elección por inequidad en los tiempos de radio y televisión. De tal forma que, por primera vez, se estipularon a nivel constitucional tres nuevas causales de nulidad de una elección, contemplándose la adquisición o compra de tiempos en radio y televisión.

Estos cambios incidieron en los alcances y los límites del procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad —este último para decretar la nulidad de una elección— como medios establecidos para tutelar las reglas sobre comunicación política.

Las reformas —mínimas— a la ley procesal fueron trascendentes no sólo por su reconocimiento expreso en la Constitución, sino por la relevancia que puede tener una falta de armonización dentro de la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Una declaratoria de compra o adquisición de tiempos en radio o televisión que proviene de una sentencia de especial sancionador puede afectar, directamente, la petición de nulidad de la elección. Incluso, puede ser una prueba contundente de una demanda de nulidad.

Por ello, resulta relevante no sólo atender a estas necesidades de vinculación, sino conocer todas las posibles afectaciones que estén relacionadas con una declaratoria de compra o adquisición. Por ejemplo, ¿qué pasaría si se decreta la compra o adquisición antes de la jornada electoral? Si se acredita la compra/adquisición, ¿debería el Instituto Nacional Elec-

---

<sup>2</sup> Aunque no se refería expresamente al procedimiento especial sancionador, en la Base Tercera del artículo 41 constitucional se hacía referencia a un procedimiento expedito que tutelaría la comunicación política: "Artículo 41, Apartado D. 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".

toral (INE) seguir con la organización de la elección sabiendo que existen elementos para solicitar una nulidad por esta causa?, ¿no sería un gasto inútil concluir la elección sabiendo que existe una sentencia que confirma una compra/adquisición?

## Marco contextual

La reforma electoral de 2014 trajo cambios que resultaron de la mayor importancia para el sistema electoral mexicano. Fue una reforma de gran calado. Más allá de la trascendencia de la nacionalización de las elecciones, eje central de la reforma, existieron otros temas que dejan un enorme quehacer a las instituciones electorales del país.

Uno de estos tópicos es el control constitucional que se estableció para el modelo de comunicación política. Si bien es cierto que fue la reforma de 2007 la que abandonó el modelo estadounidense de comunicación política, basado en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación que intente limitar la libertad de expresión (Fiss, 1991, pp. 32-33), para transitar al sistema europeo, sustentado en la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión (Fiss, 1999, p. 79).<sup>3</sup> Además, la reforma de 2014 dotó al sistema electoral mexicano de medidas eficaces para exigir el cumplimiento a la regulación de esta comunicación.

Los cambios constitucionales diseñados recogieron dos cuestiones controversiales de la actividad sancionatoria: la necesidad de reformar el procedimiento especial sancionador para que fuese la autoridad jurisdiccional la encargada de dictar sentencia a estos conflictos, y considerar que la compra o la adquisición de los tiempos en radio y televisión

---

<sup>3</sup> En el modelo europeo se sustenta que la comunicación entre los contendientes políticos no debe estar condicionada por el dinero; si no que ésta se sujeta al principio *money shall not talk*, el cual establece la oportunidad y, sobre todo, la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión (Fiss, 1999, p. 79). Además, en este diseño no causa asombro que el acceso a los medios de comunicación se encuentre regulado jurídicamente, que se pongan limitaciones e, incluso, se prohíba de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos o a terceros a cuenta de los propios partidos (Borello, 2007, p. 28).

debe ser sancionada como *una conducta grave* que se castigue con la nulidad de la elección.

Estas reglas pretenden garantizar, a través del poder punitivo del Estado, que se cumpla con las normas brindadas para la equidad e imparcialidad en la contienda electoral. Sin embargo, la puesta en práctica de las nuevas leyes hizo notoria la preocupación de una falta de armonización entre los criterios determinantes para la nulidad de una elección y de una posible vinculación con la sentencia definitiva de los procedimientos especiales sancionadores.

## **El camino para el establecimiento del control constitucional**

Como cada vez que hay elecciones, la realidad y el proceder de los diversos actores políticos superó la regulación de las normas electorales. De tal suerte que el diseño legislativo se tenía que adaptar a las nuevas demandas democráticas de la sociedad y de los partidos políticos.

A nadie sorprendió que al término del proceso electoral federal de 2011-2012 se demandara un nuevo diseño de regulación de las elecciones que tutelara de manera más efectiva la equidad en la contienda electoral, el financiamiento y el gasto de los partidos políticos, la fiscalización de los recursos, la implementación de las candidaturas independientes, etcétera.

Dichos comicios demostraron que persistían serios problemas en el desarrollo de los procesos electorales. Una de las principales preocupaciones eran los constantes ilícitos de los diversos actores políticos para incumplir con las bases constitucionales que regulaban el modelo de comunicación política.

Con la reforma de 2007-2008 se establecieron en la Constitución las directrices que habría de seguir la comunicación de esta naturaleza. El cambio se reflejó en la Base III del artículo 41 constitucional, el cual dicta las cuatro reglas fundamentales:

1. El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.
2. Los partidos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación. Sin embargo, el acceso a radio y televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales del Estado.
3. Existen restricciones a la propaganda:
  - I. Los partidos políticos no pueden adquirir tiempos en estos medios.
  - II. Se restringe la contratación de comunicaciones de contenido político a las personas físicas o morales.
  - III. Se establecen restricciones de tiempo y contenido a la propaganda gubernamental, la cual debería tener carácter institucional y suspenderse mientras duran las campañas electorales.
  - IV. Se prohíbe la calumnia electoral.<sup>4</sup>
4. Se implementa un procedimiento especial sancionador que garantiza el cumplimiento a las reglas de comunicación y que permite sancionar a quienes desacaten los mandatos constitucionales (sobre los aspectos generales del nuevo régimen de comunicación política, véase Astudillo, 2008).

A pesar de existir estas restricciones, diversos actores políticos han actuado violentando el texto constitucional. De modo que, no importando si acontecieran dentro o fuera de proceso electoral, se presentaban actuaciones que infringían las reglas de la comunicación y se acreditaban adquisiciones de tiempo en radio y televisión.

Dos de los casos más emblemáticos se dieron en el ámbito local. En el primero de ellos se acreditó que el entonces candidato a la gubernatura

---

<sup>4</sup> Con la reforma a la Constitución del 10 de febrero de 2014 se elimina la anterior excepción de denigrar a las instituciones o a los propios partidos.

de Oaxaca, Gabino Cué Monteagudo, había adquirido tiempo en televisión de manera ilegal a través de una entrevista, por lo que se le sancionó con amonestación pública (véase SUP-RAP-11-2011 y acumulados). El segundo fue un asunto más mediático, el 12 de noviembre de 2011, un día antes de la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos en el estado de Michoacán, el boxeador Juan Manuel Márquez utilizó durante una pelea el emblema del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su calzoncillo, lo que representó una indebida adquisición de tiempo en televisión, en virtud de que se transmitió en cadena nacional violentando la veda electoral y la equidad de la contienda (véase SUP-RAP-018/2012). Dicho ilícito se sancionó con multa al pugilista y al instituto político.<sup>5</sup>

Las constantes violaciones a las reglas de comunicación hicieron que en el proceso electoral de 2011-2012 se presentaran serios cuestionamientos sobre la exposición mediática del candidato que resultó electo presidente, puesto que sus opositores sustentaban que Enrique Peña Nieto había tenido presencia constante en los medios de comunicación desde su cargo público como gobernador del Estado de México (SUP-JIN-359/2012) y solicitaban que se dieran mayores medidas de seguridad de la equidad en los tiempos de radio y televisión.

De ahí que la reforma de 2014 a la Constitución significara un cambio importante en las reglas de implementación de los comicios en México, no sólo porque se abandonó el sistema federal de la organización de las elecciones para adoptar un modelo nacional, sino porque se robustecieron los mecanismos de control constitucional del modelo de comunicación política.

Al existir constantes denuncias relativas a posibles violaciones de servidores públicos por compra o adquisición de tiempos en radio y televisión, por aplicación imparcial de los recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, se decidió adoptar nuevas medidas de resguardo de los principios constitucionales de las elecciones.

---

<sup>5</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) también tomó como falta la aparición del boxeador Juan Manuel Márquez con propaganda del tricolor en una pelea de box que se transmitió a nivel nacional un día antes de la jornada electoral para decretar la nulidad de la elección en la alcaldía de Morelia, Michoacán.

De modo que se establecieron tres nuevas causales de nulidad de una elección, a saber, cuando:

- Se exceda el gasto de campaña en 5 % del monto total autorizado.
- Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.
- Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

La reforma, además, tuvo el acierto de modificar la tramitación y la resolución del procedimiento administrativo sancionador, estipulado para atender, de manera expedita, las violaciones al modelo de comunicación política. Si bien es cierto que este procedimiento surgió en la reforma de 2007 para tutelar las faltas a las bases de la comunicación en la materia, también lo es que su diseño quedó lejos de atender la realidad de las conductas denunciadas.

Su principal problema radicaba en la contraposición de sus dos principios básicos, la celeridad con que se debía tramitar *versus* la exhaustividad en la investigación. En muchos de los casos era notorio que una resolución pronta se oponía a la exhaustividad que debían tener las instituciones al integrar y realizar las investigaciones.

Con la intención de lograr que fuera expedito este procedimiento, se optó por concentrar en manos de un solo funcionario (el secretario ejecutivo y los respectivos vocales ejecutivos en los distritos) la responsabilidad de efectuar las investigaciones, ponderar las pruebas y alegatos, y emitir un proyecto de resolución para someterlo a la consideración de los órganos de decisión del Instituto, lo que generaba un desgaste con los propios partidos políticos. Por otra parte, si se tenía la exhaustividad que se solicitaba no se cumplía con la celeridad requerida en la tramitación del procedimiento para conocer, tramitar y resolver en un plazo promedio de siete días.

En síntesis, fueron pocos los casos en los que se pudo cumplir con el trámite expedito y exhaustivo que demandaban las partes en el procedimiento.

Una vez que transcurrió el proceso comicial de 2011-2012, se tornó casi obligatoria la revisión del modelo de implementación del especial san-

cionador. No hubo foro que se organizara, para analizar la posible reforma venidera, en el que no se discutiera la revisión de dichos procedimientos, pues era notorio que el modelo diseñado no había alcanzado para cumplir con su finalidad.

En aquellas horas se ideaba la delicada tarea de construir una nueva tramitación que dejara intocado el modelo de comunicación política y, concretamente, la restricción de contratación de tiempo en radio y televisión para cualquier persona. Finalmente, se estableció que el INE, mediante procedimientos expeditos investigara las infracciones e integrara el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF.

Dicha figura se unía a las nuevas causales de nulidad para construir un verdadero sistema de control constitucional del modelo de comunicación.

## **Procedimiento especial sancionador**

Este procedimiento encontró su origen en el proceso electoral de 2006, ya que se cuestionó la idoneidad del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del Cofipe, como medida que atendiera la petición de los partidos políticos de corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral (Alanis, 2015, p. 12).

“La entonces coalición ‘Por el Bien de Todos’<sup>6</sup> presentó, el 3 de marzo de 2006 ante el IFE, una solicitud de acuerdo en la que reclamaba contra la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación que en su opinión afectaba a su candidato y la regularidad del proceso electoral” (Alanis, 2015, p. 12).

“Ante tal petición el Consejo General del IFE resolvió que la vía solicitada —el acuerdo— no era la adecuada para resolver el problema ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes” (Alanis, 2015, p. 12; véase Roldán, 2012, p. 11).

---

<sup>6</sup> Integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia (C) y el Partido del Trabajo (PT).

De ahí que “la solicitante impugnó la decisión de no aprobar el proyecto de acuerdo que ordenaría el retiro de la propaganda impugnada”<sup>7</sup> (Alanis, 2015, p. 12).

Finalmente, el 5 de abril de 2006, la Sala Superior estimó como parcialmente fundados los argumentos de la coalición. Se precisó que el IFE contaba con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada y que el procedimiento sancionador previsto en el artículo 270 del Cofipe, no era el adecuado para tratar el asunto impugnado. No obstante, se debía resolver con un procedimiento que fuera capaz de satisfacer las garantías del debido proceso. (Alanis, 2015, p. 13)

Dicha controversia fue el detonante de la creación de un procedimiento administrativo que fuera capaz de atender a la demanda de celeridad y eficacia de las quejas/denuncias en materia de propaganda político-electoral. En el proceso legislativo de 2007-2008 se estimó pertinente crear una serie de procedimientos administrativos sancionadores<sup>8</sup> para solucionar la sobrecarga y el mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico.<sup>9</sup>

Con la reforma a la Constitución de 2007 y la reforma legal de 2008, México se unió a países como Brasil y Chile que han adoptado modelos cuasieuropeos de comunicación política. En estos diseños se ideó el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al mismo momento en que se prohíbe la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación, Chile sólo lo hace en televisión (Navarro, 2007, p. 814).

Las reformas y las nuevas reglas para la transmisión de mensajes políticos fueron el resultado concreto de las acciones que se emprendieron para regular las conductas que entorpecían y ensuciaban las campañas electo-

<sup>7</sup> Dicho recurso de apelación fue radicado en el expediente SUP-RAP-17/2006, de la Sala Superior del TEPJF.

<sup>8</sup> Se agregó el Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, en el cual se contemplan las especificidades y el desarrollo de cada uno de los cuatro procedimientos administrativos sancionadores establecidos en el Cofipe.

<sup>9</sup> El procedimiento administrativo sancionador genérico era contemplado en el Cofipe hasta antes de la reforma electoral de 2007-2008, las bases fundamentales de este procedimiento se respetaron en el procedimiento ordinario sancionador.

rales. Por ello, fue necesario no sólo repensar el modelo de comunicación, sino establecer vías punitivas que fueran idóneas para detener las posibles afectaciones a la equidad en la contienda electoral.

El esquema diseñado establecía dos modalidades para la tramitación del procedimiento especial sancionador: un procedimiento a nivel central encargado de conocer todas las quejas/denuncias relacionadas con violaciones en radio y televisión, y un procedimiento a nivel distrital que atendía todas las quejas relacionadas con propaganda impresa, pinta de bardas, etcétera.

Este esquema se desarrollaba a través de la denuncia, la investigación y la imposición de la sanción en sede administrativa, salvaguardando el derecho de los afectados a impugnar ante el Tribunal Electoral, quien, por cierto, en 54 % de las veces confirmaba dichas determinaciones (Libro Blanco, 2013, p. 67). Este modelo, aunque no era un modelo dual, sí guardaba una íntima relación con el ámbito jurisdiccional, pues al resolverse las impugnaciones había que pronunciarse sobre la valoración de la calificación de la conducta infractora.

De tal suerte que se convirtió en una necesidad el dejar este tipo de determinaciones a la autoridad jurisdiccional para que, a través de su sentencia, se dictara resolución sobre la sanción que habría de imponerse.

Bajo el esquema que se implementó en la reforma de 2014, “la autoridad administrativa habría de continuar investigando e integrando los expedientes, mientras que la Sala Regional Especializada [órgano creado en la reforma] quedó facultada para determinar si, con la investigación realizada, procedía imponer una sanción” (Alanís, 2015, p. 81).

De ahí que el nuevo modelo del procedimiento especial sancionador se fundamenta en las siguientes etapas básicas:

- Recibida la denuncia en el INE, se remite inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para ser examinada junto con las pruebas aportadas.
- Admisión o desechamiento en un plazo de 24 horas. En caso de desechamiento, se notifica en un plazo de 12 horas.

- Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propone a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas.
- De ser admitida se emplaza a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de las 48 horas posteriores a la admisión.
- Celebrada la audiencia, se debe turnar de forma inmediata el expediente completo a la Sala Regional Especializada del TEPJF.
- El presidente de la Sala Regional Especializada recibe la documentación y la turna al magistrado ponente, quien cuenta con un plazo de 48 horas para elaborar el proyecto de sentencia y la Sala, con 24 horas para que se realice la sesión.
- Las sentencias tienen dos tipos de efectos: a) declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) imponer las sanciones procedentes.
- Las resoluciones de la nueva Sala Regional Especializada pueden ser impugnadas ante la Sala Superior a través de un nuevo recurso de revisión que puede iniciarse en contra de tres actos de autoridad:
  - a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.
  - b) De las medidas cautelares que emita el Instituto.
  - c) Del acuerdo de desechamiento que emita el INE (Alanis, 2015, pp. 81-82).

En virtud de la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador, el plazo para interponer el recurso de revisión transcurre como una excepción a los cuatro días previstos en la Ley de Medios [artículo 8 de la LGSMIME], toda vez que se estableció un término de tres días, y cuando se trata de impugnaciones contra las medidas cautelares, el término es de 48 horas. (Alanis, 2015, p. 83)

En términos generales se otorgó al TEPJF la facultad de imponer las sanciones que resulten de la investigación realizada por el INE, dejando

con ello las medidas cautelares y su adopción o no a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto.

## Juicio de inconformidad

Aunque propiamente la ley procesal electoral federal no fue objeto de grandes cambios de contenido en la reforma 2014, sí se modificaron algunos temas, como la legitimación a los candidatos independientes para interponer medios de impugnación, el establecimiento del apartado de procedimientos especiales sancionadores y del recurso de revisión de éste, además de las modificaciones respectivas en materia del régimen de nulidades de las elecciones (regulado en el artículo 78 de la LGSMIME), entre otros.

Aunque el juicio de inconformidad no fue objeto de reforma constitucional o legal, sí sufrió una afectación directa, puesto que en el sistema de impugnación este juicio es la vía prevista para resolver la petición de nulidad de una elección, tanto en las salas regionales como en la Sala Superior, dependiendo de la competencia de cada una de ellas.<sup>10</sup>

De hecho, este juicio se dirige para controvertir los resultados de las elecciones federales por error aritmético, nulidad de casillas o de elección, así como cuestiones de inelegibilidad de candidatos. Tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los resultados de las elecciones de presidente, senadores y diputados, es decir, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, dando definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales y garantizando la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (Delgado, 2012, p. 77).

---

<sup>10</sup> De conformidad al artículo 195, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las salas regionales son competentes para resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y la Sala Superior lo es para solventar las impugnaciones relacionadas con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el magistrado Flavio Galván Rivera ha sostenido que este juicio es el momento procesal oportuno para, de ser el caso, declarar la nulidad de la votación recibida en una o más mesas directivas de casilla, cuando se acredite, de manera fehaciente, la concreción de algunos de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 75 de la LGSMIME. Además, ha señalado que el juzgador debe declarar en sus puntos resolutive la validez de la votación controvertida o de la elección impugnada o, en su caso, la legalidad o exactitud cuantitativa del cómputo objeto de controversia, motivos por los cuales deben prevalecer en sus términos, amén de confirmar la determinación de otorgar la respectiva constancia de mayoría y validez, así como la constancia de asignación de primera minoría (Galván, 2013, p. 578).

Lo que pone en evidencia la falta de armonización de las nuevas causas de nulidad con la ley procesal de la materia, puesto que no bastaba con sólo estipularlas, sino que se deben crear los mecanismos que permitan una correcta implementación de las mismas.

En otras palabras, hace falta una revisión sistemática que contemple los plazos de resolución y los medios para acreditar cualquiera de las tres nuevas causales, especialmente la de compra o adquisición de tiempos en radio y televisión.

Resulta inaudito pensar que existen tres nuevas medidas inhibitorias, que tienen como consecuencia la nulidad, que no fueron desarrolladas correctamente en la legislación procesal, es decir, se pensaron correctamente en la Constitución, pero no se dotó de medidas oportunas para tener elementos que las acrediten. Por ejemplo, no se establecieron los medios para acreditar la compra/adquisición de medios. ¿Podría ser una sentencia de especial sancionador o una sentencia de recurso de revisión de especial sancionador la vía de acreditación de la compra/adquisición? O ¿en un juicio de nulidad podremos aportar pruebas que vayan contra la compra/adquisición de tiempos? ¿Acaso no serían para el especial sancionador estas pruebas?

## **Nulidad por compra o adquisición de tiempos en radio y televisión**

En el nuevo texto constitucional se adopta la demanda de nulidad de las elecciones por causas como el rebase de topes de gastos de campaña y la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, demandas que se han acreditado como realidades comiciales.

De hecho, para nadie es sorpresa que las legislaturas locales lleven un pie adelante en los cambios en el sistema electoral. Un análisis objetivo de estas incorporaciones permite advertir que, al menos en materia de nulidades, la reforma de 2014 no constituye un retroceso en el recorrido de las nulidades electorales en el país.

Si bien ninguna de las tres conductas estaba prevista a nivel federal, lo cierto es que en las legislaturas estatales ya se habían contemplado dichas causales de nulidad. De hecho, 9 de los 31 estados y el entonces Distrito Federal contemplaban alguna de ellas.

**Tabla 1. Nuevas causas de nulidad federales contempladas en las legislaciones estatales**

Estado	Rebase de topes de gastos de campaña	Compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley	Reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en campaña
Aguascalientes	X		X
Chiapas		X	X
Distrito Federal	X		
Estado de México	X		
Michoacán	X		
Morelos	X		
San Luis Potosí		X	X
Sonora		X	
Tlaxcala	X		
Veracruz			X

Fuente. Elaboración propia a partir de la consulta de las legislaciones de las entidades federativas previas a la reforma electoral, constitucional y legal de 2014.

El avance se encuentra en que ahora estas conductas pueden ser denunciadas a nivel federal y pueden llegar a anular elecciones de diputados, senadores e, incluso, la elección presidencial.

En efecto, es igualmente cierto que la reforma en curso mantiene en partes sustanciales un objetivo perseverante en el agregado de las transformaciones de la materia comicial: garantizar la equidad o, mejor dicho, avanzar hacia mejores condiciones de equidad en la competencia electoral.

Resulta inevitable pensar que sólo la persona es responsable de la conducta que nos llevaría a decretar la nulidad, puesto que se debe pensar en un castigo ejemplar que sancione tanto a los partidos como a las personas. Incluso, alcanzaría la reflexión —tal vez exagerada— sobre que uno de los criterios debería ser la pérdida del registro del partido o la coalición que postuló al candidato.

El espíritu de estas modificaciones parte de la necesidad de impedir que factores ajenos a la voluntad consciente e informada de la ciudadanía sean los que se expresen en las urnas. Lo malo fue que el legislador estableció unas medidas que hacen difícil que se actualicen tales determinaciones, tal es el caso de la necesidad de que las violaciones sean graves, dolosas y determinantes.

Al realizar las modificaciones a la ley procesal se dijo que una conducta determinante es aquella que, exclusivamente, se da en una elección cuyo resultado de la votación tenga una diferencia entre el primero y segundo lugar de 5 % (artículo 78 bis, numeral 2, de la LGSMIME).

Y continúa, puesto que precisa que será una violación grave aquella conducta irregular que produzca una afectación sustancial a los principios constitucionales de la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados (¿no sería nulidad por violación a principios constitucionales?). Además, por conducta dolosa se debe entender a las acciones realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral (artículo 78 bis, numeral 5, de la LGSMIME).

Ante tal escenario es difícil desvincular el carácter determinante, grave y doloso de quienes conociendo las reglas electorales decidan no tener cuidado del rebase de topes de gastos de campaña, de adquirir o comprar tiempos en radio y televisión o, peor aún, de quienes utilicen dinero de procedencia ilícita.

Quien decide actuar en cualquiera de los tres supuestos está consciente que realiza un acto doloso y grave, que no necesariamente puede concluir con una diferencia de votos menor a 5 % y, bajo nuestro actual diseño legislativo, ése es el riesgo que se corre. No tener esa diferencia porcentual implicaría que no se anule la elección.

Esta premisa dejaría intacta, sin castigo alguno, aquellas conductas ilícitas que ponen en riesgo los principios constitucionales de la materia, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

Resulta aberrante pensar que se pudiera acreditar cualquiera de las tres causales y que, por no ser determinantes, no se pudiera decretar la nulidad de una elección. Es difícil creer que la diferencia entre los punteros sea el vehículo necesario para decretar una nulidad, es más, debería ser suficiente que se logre acreditar la procedencia ilícita del dinero o el rebase de topes de gastos de campaña.

Sería correcto rechazar que todo el dinero que se inyecte a las campañas sea suficiente para romper la equidad de la contienda, a tal nivel que sea capaz de ampliar el margen de diferencia entre los ganadores a 5 % o más.

Esta disyuntiva no sólo resalta la discusión de los candados legales a las reformas constitucionales, sino que pone en una situación difícil al propio TEPJF, puesto que quitaría una parte del poder coercitivo de las resoluciones de sus salas (Especializada y Superior), ya que abre la interrogante para saber cómo podría entender una adquisición de tiempos de manera objetiva y material.

## **La necesaria vinculación entre el procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad**

El procedimiento especial sancionador fue ideado no sólo con la finalidad de ser el instrumento jurídico que pueda detener y reparar los daños que ocasiona una violación a la comunicación política, sino para ser la vía por la cual se decrete si hubo compra o adquisición de tiempos en radio y televisión.

En sus primeros seis años de vida no se le dio importancia a esta función, simplemente se tomaba como la base para tasar las sanciones de quienes violaban estas normas y para, de hecho, saber si era una acción u omisión,<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Criterio contenido en los expedientes: SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002, SUP-RAP-31/2002, SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-48/2010 y SUP-RAP-97/2010.

si una conducta dolosa o culposa,<sup>12</sup> si la conducta del infractor era reiterada o si existía reincidencia,<sup>13</sup> también se usaba para valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar e, incluso, para medir las consecuencias de los actos, lo que demostraba que no era su prioridad la acreditación de la compra o la adquisición de tiempos más que para valorar la conducta infractora.

Ahora esta misma función deberá tomarse en cuenta no sólo para la sanción que se derive de la sentencia del especial sancionador, sino que deberá estudiarse la fundamentación y motivación de la Sala Regional Especializada para quienes pretendan hacer valer una eventual nulidad de la elección.

Bajo el nuevo esquema, la Sala Superior puede conocer de las decisiones de la especializada, siempre y cuando acudan a ella. Esta vía hace que se brinde definitividad a dichos actos. Al quedar confirmada la determinación recurrida se convierte en un elemento probatorio de la compra o adquisición de tiempos.

Resultaría complejo que, por un lado, se confirme la compra en la sentencia que recaiga al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y, que, por otro, se contradiga dicha determinación al resolver un juicio de inconformidad que plantee la nulidad de una elección por compra o adquisición de tiempos en radio y televisión. Además, sería un ejercicio interesante conocer la determinación que previamente se hubiese confirmado, ¿se podría presentar una sentencia de procedimiento especial sancionador y una de su recurso de revisión como documental pública en un juicio de inconformidad?

Al pensar en alguno de los casos previamente comentados (Gabino Cué Monteagudo y Juan Manuel Márquez) resulta necesario reflexionar

---

<sup>12</sup> Criterio contenido en los expedientes: SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002, SUP-RAP-31/2002, SUP-RAP-48/2010 y SUP-RAP-97/2010.

<sup>13</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 41/2010, sustentada en los precedentes SUP-RAP-83/2007 y SUP-RAP-62/2010, cuyo contenido señala que los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: el ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado; y que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

en el momento de la preparación de la jornada electoral en que ocurra la conducta infractora y en el tiempo en que resuelva la Sala Regional Especializada o, en su caso, la sentencia de la Sala Superior que recaiga a tal acto.

Toma importancia porque, si se acredita la compra o adquisición de tiempos, se debe esperar la eventual petición de nulidad de la elección y, de ser el caso, pensar en que el eventual sancionado podría superar el umbral de 5 %.

Este criterio rompe toda duda sobre la pertinencia del trabajo que se desarrolle por parte de la autoridad administrativa para la jornada electoral. De otra forma es difícil pensar que si se llegare a decretar la compra o adquisición en época de campañas o, peor aún, de precampañas se tendría que detener toda actividad del INE y reponer el procedimiento.

Por ejemplo, en el caso de Gabino Cué dicha resolución fue de marzo del año de la elección, de modo que toda la actividad previa realizada por la autoridad administrativa ya no tendría razón de ser; estaríamos pensando en la elección extraordinaria que se debería convocar.

El otro supuesto tiene cuatro implicaciones aún más complejas: no fue el candidato directamente el que adquirió el tiempo, se acreditó al instituto político; fue un día antes de la elección; se resolvió la compra o adquisición de tiempos cuando, en teoría, ya habría ocurrido la toma de posesión de los candidatos; y se decretó la nulidad por razón diversa en la elección de Morelia (violación a principios constitucionales), la cual directamente tiene implicación en la compra o adquisición de tiempos.

Esto abrió la posibilidad de reconocer que si bien una sentencia del procedimiento especial sancionador no tendría la fuerza (por no garantizar que la diferencia entre el primer y el segundo lugar sea de 5 %) para decretar la nulidad por compra o adquisición de una elección, sí podría hacer prueba plena para demostrar que existió inequidad o imparcialidad en la contienda electoral y que, con ello, se pudiera solicitar otra nulidad, como la no establecida pero sí reconocida, por violaciones a principios constitucionales.

Una sentencia que sanciona la compra o adquisición y que, además, ha quedado firme es un elemento fehaciente de que no sólo se burlaron las reglas de la comunicación política del país, sino que se rompieron los principios constitucionales de equidad de la contienda electoral. Es un elemento que si se valora bien, puede tener alcances que no se han pensado antes.

## Corolario

La revisión del procedimiento especial sancionador hizo evidente que la reforma electoral de 2014 dejó pendiente uno de los temas más controvertidos de su tramitación, las medidas cautelares.

La Sala Superior determinó que, conforme a la doctrina, las medidas cautelares ... [debían ser entendidas] como providencias ... y tienen por objeto [mediato] evitar un daño grave e irreparable a los interesados o a la sociedad, vinculando a todos aquellos que tengan que ver con su observancia a fin de salvaguardar el bien jurídico de que se trate, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando éstas no se acatan.<sup>14</sup> (Alanis, 2015, p. 45)

Además, tienen

el objeto de lograr que se detenga la transmisión de los actos o hechos que se presuman violatorios de la norma ... [puesto que] buscan 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 normas, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento (véanse artículo 368, numeral 8, del Cofipe y artículos 3, numeral 1, inciso C, punto V, 17 y 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE [vigente en 2014]). (Alanis, 2015, p. 45)

Pese a dicho carácter no fueron revisadas en la reciente reforma. Además reviste tal importancia que se ha dicho que parte de la fuerza del procedimiento especial sancionador radica en la capacidad que tengan las medidas cautelares de evitar que las conductas violatorias del modelo de comunicación se perpetúen de una manera que ya no tengan reparación alguna.

Al igual que con la resolución de fondo de los procedimientos especiales sancionadores, también se solicitaba que la adopción de medidas cautelares fuera competencia del TEPJF. Esto no sucedió así, puesto que

---

<sup>14</sup> Criterio sostenido en el expediente con clave SUP-RAP-12/2010, resuelto en sesión pública del 17 de febrero de 2010.

se mantuvo la facultad del INE, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, para pronunciarse respecto de ellas, dejando salvaguardado el derecho de los afectados a impugnarlas mediante recurso de revisión ante la Sala Superior.

Si bien es cierto que esto no implica la anulación de una vía procesal, sí ocasiona un posible desperfecto en la creación de criterios a seguir dentro de un mismo asunto. De ahí que se pueden advertir dos puntos en los que está fallando el nuevo modelo: la multiplicidad de autoridades resolutoras y la ineficacia de la finalidad del procedimiento.

Es de celebrarse que se ejerzan las atribuciones de cada autoridad electoral, sin embargo, en este proceso electoral llegamos a lo absurdo de tener cuatro autoridades diferentes resolviendo una sola queja/denuncia. Por ejemplo, existen cuatro asuntos que nos podrían ejemplificar la multiplicidad de autoridades —SUP-RAP-92/2015, SUP-RAP-93/2015, SUP-REP-107/2015 y SUP-REP-143/2015— en los que la Sala Superior determinó necesario que se abriera un procedimiento ordinario para que se cumpliera con lo mandado en una sentencia de recurso de revisión de especial sancionador.

De tal suerte que en alguno de los casos tuvimos a las siguientes autoridades resolviendo una misma conducta denunciada:

1. Comisión de Quejas y Denuncias, resolviendo medidas cautelares.
2. Sala Especializada, resolviendo el procedimiento especial sancionador.
3. Sala Superior, resolviendo el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
4. Consejo General, conociendo en un procedimiento ordinario sancionador derivado del incumplimiento del procedimiento especial sancionador.

El simple hecho de decirlo es contradictorio. ¡Cuatro autoridades para una queja! (Alanis, 2016, p. 44).

Si bien el criterio que mandataba a que el incumplimiento de las medidas cautelares y de la sentencia que recaiga en el especial sancionador fuera

resuelto mediante un procedimiento ordinario sancionador ha sido superado por la Sala Superior, al cerrarlo a que, en caso de que fuera dentro de proceso electoral, se hiciera bajo especial sancionador, aún queda pendiente la resolución primigenia de las medidas cautelares.

El tema de las medidas cautelares es un gran paso. Si en su gran mayoría se terminan impugnando ante la Sala Superior, por qué no dejar que ellos resuelvan, en lo que sería una decisión más política que jurídica. Se debe quitar esa carga al INE y dejar que la Sala, diseñada para tramitar estos procedimientos, cumpla con la finalidad que ideó el Constituyente Permanente, que es revisar las violaciones a la comunicación política.

En el tema de factibilidad, es lo mismo que ocurre con la suspensión definitiva del acto. Se ahorraría una etapa impugnativa y se ganaría tiempo para dejar o subir el *spot* de que se trate.

## Conclusión

Los recientes cambios electorales han dado muestra de que se está caminando en la ruta correcta para proteger las reglas de la comunicación política que se otorgaron en 2007. Se están brindando garantías constitucionales jurisdiccionales no sólo para inhibir, sino para garantizar que todos cumplan con las reglas del modelo europeo que se ha adoptado.

Es cierto que el espíritu del legislador ordinario no caminó el mismo rumbo que el del Poder Constituyente, también que las reglas para permitir que el modelo dual del especial sancionador y de las nuevas causales de nulidad no fueran las mejores, ni las más eficaces para conseguir la tutela jurisdiccional, sin embargo, son reglas que se pueden perfeccionar con la puesta en marcha de los procesos electorales y con las eventuales transformaciones a la ley adjetiva.

Las elecciones realizadas en 2015 fueron la puesta a prueba de las modificaciones hechas un año antes. En ellas se dio cuenta de que no funcionaron de la manera en que se concibieron y que faltaban medios que las hicieran desempeñarse de la mejor manera. De cara a los procesos electorales locales y, sobre todo, de las elecciones federales de 2018, nos

encontramos en el momento idóneo para apretar las tuercas necesarias a la nueva reconfiguración institucional y procesal de la materia electoral.

Sean estos próximos meses el momento adecuado en que se ajusten las leyes, reglamentos y acuerdos para que se llegue a un mejor y mayor desempeño de los medios impugnativos previstos para tutelar la comunicación política.



## Fuentes de consulta

- Alanis Figueroa, María del Carmen (2015). *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral* (serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 25). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Alanis Figueroa, María del Carmen (2016). Conferencia “A una década del modelo de comunicación política”, impartida en el Diplomado en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral, Reglas, Actores, Procesos e Innovación Democrática del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Astudillo Reyes, César (2008). “El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo* (tomo 1). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político*. México: Cal y Arena.
- Borello, Roberto (2007). *Par condicio e radiotelevisione*. Turin: G. Giappichelli Editore.
- Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (Coords.) (2008). *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo* (tomo 1). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Delgado Chávez, Omar (2012, enero-junio). “Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 9, 73-116.
- Fiss, Owen M. (1999). *La ironía de la libertad de expresión* (Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Trads.). Barcelona: Gedisa.
- Fiss, Owen (1991, mayo). “State activism and state censorship”. *The Yale Law Journal*, 7 (100), 2087-2106.
- Galván Rivera, Flavio (2013). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa. Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012 (2013). México: Instituto Federal Electoral.
- Navarro Fierros, Carlos (2007). “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús

Orozco y José Thompson (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / International Institute for Democracy / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral.

Roldán Xopa, José (2012). *El procedimiento especial sancionador en materia electoral* (col. Cuaderno para el Debate Proceso Electoral Federal 2011-2012 núm. 1). México: Instituto Federal Electoral.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.  
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## Sentencias

SUP-RAP-29/2001  
 SUP-RAP-24/2002  
 SUP-RAP-31/2002  
 SUP-RAP-17/2006  
 SUP-RAP 83/2007  
 SUP-RAP-12/2010  
 SUP-RAP-48/2010  
 SUP-RAP-62/2010  
 SUP-RAP-97/2010  
 SUP-RAP-11/2011 y acumulados  
 SUP-RAP-018/2012  
 SUP-JIN-359/2012  
 SUP-RAP-92/2015  
 SUP-RAP-93/2015  
 SUP-REP-107/2015  
 SUP-REP-143/2015

## **Jurisprudencia**

Jurisprudencia 41/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.