

## **Control constitucional del modelo de comunicación política (El nuevo PES y JIN)**

### **Introducción**

En décadas pasadas se había regulado la forma en que habría de darse la comunicación entre los actores políticos y la sociedad, sin embargo, se hacía en las normas legales, nunca en la Constitución. La reforma 2007 estableció la bases de esta interacción en la base tercera del artículo 41, en donde, a su vez, se estableció un mecanismo de tutela de estas directrices. Dicha tutela se haría a través del procedimiento especial sancionador. Para 2014, se flexibilizó el modelo de comunicación y se perfeccionó la forma de tramitación del mismo. Sin embargo, para establecer una tutela, de cierto modo inhibitorio, se estableció como causa de nulidad la adquisición de tiempos en radio y televisión.

Por lo anterior, es importante analizar los alcances y límites del procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad – este último como vía para decretar la nulidad de una elección- como medios de control constitucional de las reglas para la comunicación política.

Dichas vías impugnativas de se constituyen como parte de la justicia constitucional, la que Hans Kelsen ve como un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales. Estas funciones tienen en sí mismas un carácter jurídico, constituyen actos jurídicos. Son actos de creación de derecho, esto es, de normas jurídicas o actos de ejecución de derecho creado; es decir de normas jurídicas puestas.

### **Marco contextual**

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

A nadie sorprendió que al terminó del proceso electoral federal 2011-2012 se demandará, por diversos ámbitos de la sociedad, un nuevo diseño de regulación de las elecciones que tutelaré de manera más efectiva las equidad en la contienda electoral, el financiamiento y gasto de los partidos políticos, la fiscalización de los recursos, la implementación de las candidaturas independientes, el modelo administrativo sancionador electoral, el sistema de nulidades, entre otros temas.

El proceso electoral 2011-2012 demostró que persisten serios y graves problemas en el desarrollo de los procesos electorales. Una de las principales preocupaciones de este actuar se sustentaba en las constantes actuaciones ilícitas de los diversos actores políticos para incumplir con las bases constitucionales que regulan el modelo de comunicación política establecido en la reforma a la Carta Magna del año 2007.

Aquella reforma estableció por primera vez en el texto de 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>1</sup>

- 4) Se implementa un procedimiento especial sancionador que garantiza el cumplimiento a las reglas de comunicación, que permite sancionar a quienes desacaten los mandatos constitucionales.

A pesar de existir restricciones expresas en la Constitución, diversos actores políticos han actuado violentando las directrices brindadas por el Constituyente Permanente. De modo que, no importaba si fuera dentro o fuera de proceso electoral, se presentaban actuaciones que irrumpían las reglas de la comunicación y se acreditaban adquisiciones de tiempo en radio y televisión de candidatos y partidos políticos en proceso electoral.

Dos de los casos más emblemático se dieron en proceso electorales locales. En el primero de ellos, se acreditó que el entonces candidato a la gubernatura de Oaxaca, Gabino Cue Monteagudo, había adquirido tiempo en televisión de manera ilegal a través de una entrevista, por lo que se sancionó públicamente. El segundo, fue un asunto mediático en el que el boxeador Juan Manuel Márquez utilizó durante su pelea<sup>2</sup> el emblema del Partido Revolucionario Institucional en su calzoncillo, lo que representó una indebida adquisición de tiempo en televisión, en virtud de que se transmitió en cadena nacional. Dicho ilícito se sancionó con multa al pugilista y al instituto político.<sup>3</sup>

Las constantes violaciones a las reglas de comunicación hicieron que en el proceso electoral 2011-12 se presentaran serios cuestionamientos sobre la sobre exposición mediática del candidato que resultó electo en la elección presidencial. Las denuncias de los partidos opositores se sustentaban en que el Presidente Enrique Peña Nieto había tenido presencia constante en los medios de comunicación desde su cargo público como Gobernador. Solicitaban que se dieran

---

<sup>1</sup> La reforma a la Constitución del 10 de febrero de 2014 elimina la anterior excepción de denigrar a las instituciones o a los propios partidos.

<sup>2</sup> La pelea fue transmitida el 12 de noviembre de 2011, un día antes de la elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos en el Estado de Michoacán. Dicha conducta violentaba el periodo de veda electoral y de equidad en la contienda electoral.

<sup>3</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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.

mayores medidas de seguridad de la equidad en los tiempos de radio y televisión, de modo que dichas conductas no se fueran a repetir en los venideros procesos electorales.

De ahí que la reforma a la Constitución en materia político-electoral, publicada el pasado 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, significó 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 que porque robusteció los mecanismos de control constitucional del modelo de comunicación política.

Al existir constantes denuncias relativas a posibles violaciones de servidores públicos por compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión, por aplicación imparcial de los recursos públicos para que no influyan en la equidad de la competencia de los partidos políticos, se decidió adoptar nuevas medidas de resguardo de los principios constitucionales de las elecciones.

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

- Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento 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 atender la demanda de la tramitación y 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 como competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral 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.

Con la instrumentación y puesta en práctica de este procedimiento se hizo notorio que, uno de sus principales problemas se encuentra en la expedites con la que se tiene que tramitar, substanciar y resolver los procedimientos especiales. Con la intención de lograr que fuera expedito el 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 sobre el asunto para someterlo a la consideración de los órganos de decisión política del instituto, lo que evidentemente generaba un desgaste con los propios partidos políticos.

En muchos de los casos era notorio que una resolución pronta y expedita se oponía a la exhaustividad que solicitaban tuviera las instituciones al integrar y realizar las investigaciones. Por otra parte, si se tenía exhaustividad no se cumplía con la celeridad requerida en la tramitación del procedimiento para conocer, tramitar y resolver en un plazo de 7 días en promedio.

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.

Por lo que, la reforma 2014 se hizo cargo de instrumentar un modelo que fuera más lejos de lo previsto. Una vez que transcurrió el proceso comicial 2011-2012 se tornó casi obligatoria la revisión del modelo de implementación del especial sancionador. En todos los foros de análisis y discusión se habló y detalló los alcances y límites de la futura reforma 2014 en materia de estos procedimientos.

En aquellas horas de discusión se argumentaba e ideaba la delicada tarea de construir una nueva tramitación que dejará intocado el modelo de comunicación política establecido en la Constitución y, concretamente, la restricción de contratación de tiempo en radio y televisión para cualquier persona.

En la reforma a la constitución de febrero de ese año se estableció, directamente en la Constitución, que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos investigará las infracciones e integrará el expediente para someterlo al

conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicha figura se unía a las nuevas causales de nulidad de una elección, previstas por primera vez en un texto constitucional y que mediaban un control constitucional del modelo de comunicación, toda vez que de no cumplir con las directrices de comunicación se estaba dotando de herramientas para sancionar e inhibir todas aquellas conductas que vulneren las reglas de comunicación.

### **Nulidad de las elecciones.**

Ahora bien, una vez que hemos estipulado lo que se debe entender por nulidad del voto y de las casillas, por lo tanto es momento de hablar de nulidad de las elecciones. En este apartado se establecen las causales de nulidad relacionadas con la elección de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para que la nulidad se decrete, las elecciones deberán ser impugnadas en tiempo y forma, de lo contrario se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

Aunada a las anteriores, se cuenta con la causal genérica de nulidad. Utilizada por violaciones a principios constitucionales -aplicable sólo a elecciones de Diputados y Senadores-. Este supuesto opera cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate. Dicha causal opera siempre y cuando se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Para entender la nulidad de las elecciones debemos dar un pequeño espacio para decretar la nulidad de las elecciones. Conviene recordar que 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, y 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 políticos-electorales de los ciudadanos.<sup>4</sup>

El Juicio de Inconformidad es el instrumento por medio del cual la legislación mexicana garantiza que se pueda decretar no sólo la nulidad de una casilla, sino la nulidad de toda la elección.

El Doctor Flavio Galván Rivera ha señalado que el juzgador en la sentencia debe declarar en sus puntos resolutivos la validez de la votación controvertida o de las elecciones impugnadas o bien, 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. Además, de que 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 ley de la materia.<sup>5</sup>

Lo anterior descrito, toda vez que, la Sala pueda concluir que es conforme a Derecho decretar la nulidad de determinada votación. Este hecho tendría un impacto directo en el cómputo distrital correspondiente. Esta nulidad, aunque no sea de toda la elección, si puede generar cambios que afecten a un hecho jurídico ya determinado, como lo es el posible cambio de ganador con la nulidad de las casillas solicitadas.

La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa ha señalado que el ciclo de reformas de 2007-2008 incorporó expresamente a la Ley general del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral las reglas para anular la elección

---

<sup>4</sup> DELGADO CHÁVEZ, Omar, *Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto*, en Justicia Electoral 9, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta época, Vol. 1, núm 9, Enero-junio de 2012, p. 77.

<sup>5</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Porrúa p. 578.

presidencial y suprimió la llamada causal abstracta de nulidad.<sup>6</sup> A partir de entonces, la Constitución dicta que el Tribunal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezca la ley. En efecto, hasta la entrada en vigor de la reforma en curso, la base VI del artículo 41 constitucional se concreta a remitir a la legislación secundaria, es decir, a la ley de medios, así como a las correlativas de las entidades federativas para el plano local, la regulación en materia de nulidades.<sup>7</sup>

Cabe mencionar que la actual ley de medios de impugnación contiene once causales de nulidad de la votación recibida en casillas, las cuales pueden dar lugar a la nulidad cuando las irregularidades se presenten en un amplio conjunto de los centros de votación de la elección de que se trate. s causal de nulidad de la elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualquiera de las siguientes:

1. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el párrafo 1 del artículo 75 de la ley procesal electoral se acrediten en por lo menos 20% de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos.
2. Cuando no se instalen 20% o más de las casillas en el distrito de que se trate y, consecuentemente, la votación no se haya recibido.
3. Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hayan obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

---

<sup>6</sup> La causal abstracta de nulidad es aquella en la que no está prevista en la legislación electoral de forma expresa, y surge del reconocimiento de los principios constitucionales electorales e Implica verificar que se ha violado al menos uno de dichos principios en un caso concreto de forma grave y generalizada. Es la causa de invalidez de la elección que proviene de la inobservancia de los requisitos fundamentales constitucionales que deben reunir los comicios, y como la verificación primaria del cumplimiento de tales elementos corresponde a la autoridad administrativa, cuando realiza la calificación de la elección y es atribución de estas autoridades declarar en un primer momento la nulidad de la elección si advierten que no se cumplen o se afectan de modo preponderante tales principios. ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, *Sistema de Nulidades en las elecciones*, consultado en <http://rimel.te.qob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=16748&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=16570>

<sup>7</sup> ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, *Dos aciertos y una preocupación*, en revista Voz y Voto, Núm 252, febrero 2014, p. 21.

4. Asimismo, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas de la elección de diputados por el principio de re- presentación proporcional pueden impugnarse por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Ahora bien, en el supuesto de que sea una elección de senadores puede ser anulada en los siguientes su-puestos:

1. Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la ley procesal de la materia se acrediten en por lo menos 20% de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos.
2. Cuando no se instale 20% o más de las casillas en la entidad de que se trate y, consecuentemente, la votación no se haya recibido.

Si los dos integrantes de la fórmula de candidatos que obtuvieron constancia de mayoría fueran inelegibles, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que se encuentren en este supuesto. Asimismo, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas de la elección de senadores por el principio de representación proporcional pueden impugnarse por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.<sup>8</sup>

De modo tal que, para anular una elección de presidente de la república, a parti de la reforma electoral de 2007-2008, se requiere acreditar los siguientes supuestos:

1. Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la lgsmime, se acrediten en por lo menos 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos.
2. Cuando en el territorio nacional no se instale 25% o más de las casillas y consecuentemente la votación no se haya recibido.

---

<sup>8</sup> *Sistema de nulidades en materia electoral*, Documento de información con fines informativos, Instituto Federal Electoral, México, 2011, p.16.

### 3. Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

Ahora bien, debemos entender que la institución de la nulidad es el instrumento de sanción que priva de efectos a la elección, cuando la voluntad de los ciudadanos no es expresada con los elementos mínimos que le den validez o no se respeten las reglas esenciales de los comicios.

#### **Nuevas Causales de Nulidad.**

El nuevo texto constitucional 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 tiempos en radio y televisión. Tal y como se solicitara en las impugnaciones del reciente proceso electoral federal. Así, este tema ha transitado por disposiciones que han contemplado la nulidad de elecciones de concejales, diputados, presidentes municipales, gobernadores y de Presidente.

La LGSMIME contiene 11 causales de nulidad de la votación recibida en casilla, las cuales pueden dar lugar a la nulidad de la elección cuando las irregularidades se presenten en un amplio conjunto de los centros de votación.

Aunada a las anteriores, se cuenta con la causal genérica de nulidad. Utilizada por violaciones a principios constitucionales -aplicable sólo a elecciones de Diputados y Senadores-. Este supuesto opera cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate. Dicha causal opera siempre y cuando se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Ahora bien, en la siguiente gráfica podemos ver cómo es que estas combinaciones se decretan en las legislaciones estatales. De hecho, para nadie es sorpresa que sean las legislaturas locales que lleven la batuta en los cambios en el sistema electoral. Así vistos, los ciclos de reforma político-electoral han sido causa y efecto

de la evolución del sistema y del entramado normativo e institucional<sup>9</sup> que rige la competencia por el poder político. La liberalización (y apertura) del sistema flexibilizó la entrada de nuevos actores al espacio público que, a su vez, reclamaron nuevos derechos y mejores reglas de las contiendas.<sup>10</sup>

En efecto, los procesos electorales sirven para la evaluación, diagnóstico y detección de nuevas oportunidades de ajuste normativo. Pero también, para canalizar inconformidades o insatisfacciones de los actores políticos a partir de los resultados de las votaciones y modificar su capacidad de incidencia en la toma de decisiones públicas con base en la distribución de puestos de elección popular.

Así, en tanto actores racionales, los partidos políticos promueven modificaciones a las reglas del juego con cálculos político-estratégicos que buscan maximizar sus posibilidades en la competencia futura; o bien, que les permitan concretar una agenda de reformas y de gobierno.<sup>11</sup>

El primer aspecto se da a contraflujo de la prospectiva y diseño de los sucesivos ciclos de reforma previos, pues gradualmente se había cimentado un sistema federado de instituciones y normas electorales. Incluso, en no pocas ocasiones el resultado de reformas en lo federal fue producto de avances de naturaleza local. Cabe apuntar que la reforma no finiquitó a la esfera local, se dio sí, una semi-centralización de lo comicial con la ampliación de facultades y atribuciones del Instituto Nacional Electoral (en relación con las que tenía el IFE).

Sin embargo, sería un exceso señalar que 2014 rompe en todo con la tradición reformista de las últimas décadas. En efecto, es igualmente cierto que la reforma en curso mantiene en partes sustanciales un objetivo perseverante en el agregado

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori se refiere a este conjunto de reglas e instituciones como la “ingeniería constitucional” cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, 3ª edición, 2003, México.

<sup>10</sup> Esta idea de la conexidad en doble vía de las reformas con la evolución del sistema político es desarrollada como tesis central en BECERRA, Ricardo, *et.al. La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones partidos y reformas*, Cal y Arena, 2ª edición, 2000, p.33 y ss.

<sup>11</sup> Al respecto, Dieter Nohlen señala que “en el debate de las reformas... los actores políticos miden las ventajas y desventajas... con un criterio político en un marco conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder.” Cfr. NOHLEN, Dieter. *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad del Rosario, México, 2013, p. 195.

de las transformaciones de la materia comicial: garantizar la equidad o, mejor dicho, avanzar hacia mejores condiciones de equidad en la competencia electoral.

La reforma en curso incluye tres nuevos supuesto de nulidad que se adicionan al artículo 41 constitucional:

- I. Se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado;
- II. Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y tv fuera de los supuestos previstos en la ley, y
- III. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en campaña.

De hecho la norma propuesta señala que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material, y establece una presunción respecto a la determinancia:

- I. Las irregularidades adquirirán ese carácter cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar de la votación sea menor a cinco por ciento.
- II. También se prevé que en caso de que se llegue a decretar la nulidad de la elección se convocará a una extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

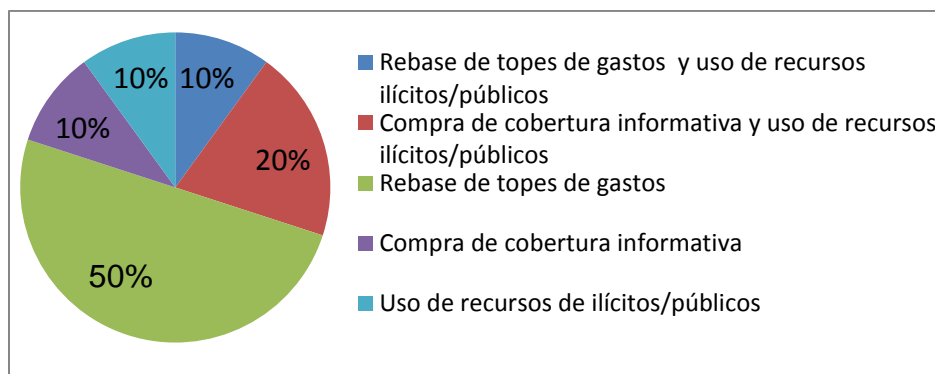
De ahí que, se dé una de las constantes críticas para quienes se declaran conoedores de las nulidades electorales. Es inevitable pensar que sólo la persona es responsable de la conducta que nos llevaría a decretar la nulidad. De hecho se debe de pensar en un castigo ejemplar que sancione tanto a los partidos como a las personas. Incluso, me atrevo a pensar que una de los criterios debería la pérdida del registro del partido que lo postulo o de los partidos que en coalición postularan al candidato.

Un análisis objetivo de estas incorporaciones permite advertir que, al menos en materia de nulidades, la reforma de 2014 no constituye un retroceso al camino que se ha recorrido en materia de las nulidades electorales. Pues sí bien, ninguna de las tres conductas estaba prevista para dar lugar a la nulidad de las elecciones en el nivel federal, lo cierto es que las legislaturas estatales ya se habían hecho cargo de contemplar estas posibilidades en su catálogo de nulidades.

Estas nuevas causales no representan algo nuevo. De hecho, 9 de 31 estados y el DF contemplan alguna de estas causales.

Nuevas causas de nulidad federales contempladas en las legislaciones estatales			
Estado	Rebase de topes de gastos de Campaña	Compra de cobertura informativa o tiempos en radio y tv 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
DF	X		
Edo. Mex.	X		
Michoacán	X		
Morelos	X		
San Luis Potosí		X	X
Sonora		X	
Tlaxcala	X		
Veracruz			X

Lo cierto es que estas hipótesis se encuentran sustentadas en que los estados ya se enfrentaban a estas nulidades. De hecho en la siguiente tabla se puede apreciar el modo en que se contemplaban las posibles combinaciones de las tres causales en dichas entidades federativas.



De modo tal que, los nuevos supuestos regulados no sólo comparten un origen en el ámbito local, también lo hacen en un ámbito toral, ya que ha sido una constante preocupación de los partidos políticos y sus legisladores, la búsqueda de la

equidad y de la imparcialidad en las contiendas. Ello sólo ha sido un camino amplió constante por el cual hemos caminado en la búsqueda del perfeccionamiento del sistema electoral. Creo que esta reforma en particular abonaría a la certeza de los resultados, sin embargo debemos de tener cuidado con los tiros de precisión para perfeccionarla.

### **A) El procedimiento especial sancionador**

El PES encontró su origen en el proceso electoral de 2006, ya que se cuestionó la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas.

La entonces coalición “Por el Bien de Todos” presentó, el 3 de marzo de 2006, ante el IFE una solicitud de acuerdo por el que reclamaba la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral.

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.<sup>12</sup> De ahí que la solicitante impugnó la decisión de aprobar el proyecto de acuerdo que ordenaría el retiro de la propaganda impugnada.<sup>13</sup>

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 que se encontraba 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.

---

<sup>12</sup> ROLDÁN Xopa, José, “El procedimiento especial sancionador en materia electoral”, Colección Cuadernos para el debate, Proceso Electoral Federal 2011.2012, Instituto Federal Electoral, Primera Edición, México, 2012, p. 11.

<sup>13</sup> Dicho recurso de apelación fue radicado en el expediente SUP-RAP-17/2006, de la Sala Superior del TEPJF.

El origen del procedimiento especial sancionador se encuentra en la eminente necesidad que existía antes de la reforma electoral de 2007-2008, de crear un procedimiento administrativo que fuera capaz de cubrir con todas las contingencias del proceso electoral. Con esta reforma se estimó pertinente crear una serie de procedimientos administrativos sancionadores<sup>14</sup> para solucionar la sobre carga y mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico.<sup>15</sup>

Bajo el nuevo esquema para resolver el procedimiento de 2014, la autoridad administrativa habría de continuar investigando e integrando los expedientes, mientras que la Sala Regional Especializada fue la facultada para determinar si, bajo la investigación realizada, procedía imponer una sanción.

De ahí que el nuevo modelo del PES se fundamenta en las etapas básicas:

- Recibida la denuncia (INE) se remitirá 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 notificará en un plazo de doce horas
- Medidas cautelares. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas.
- De ser admitida se emplazará a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de 48 horas posteriores a la admisión.
- Celebrada la audiencia se deberá turnar de forma inmediata el expediente completo a la Sala Regional Especializada del TEPJF.
- El Presidente de la Sala Regional Especializada recibirá la documentación y la turnará al Magistrado Ponente, quien contará con un plazo de 48

---

<sup>14</sup> Se estableció el Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, el cual contempla las especificidades y desarrollo de cada uno de los cuatro procedimientos administrativos sancionadores establecidos en el COFIPE.

<sup>15</sup> El procedimiento Administrativo Sancionador Genérico era contemplado en el COFIPE hasta antes de la reforma electoral de 2007-2008, con él se le cambió el nombre a Procedimiento Ordinario Sancionador.

horas para elaborar el proyecto de sentencia y la Sala 24 horas para que se realice la sesión.

- Las sentencias podrán tener 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, podrán ser impugnadas ante la Sala superior a través de un nuevo recurso de revisión que podrá 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; y
  - c) del acuerdo de desechamiento que emita el INE.

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, 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.

## **B) Juicio de inconformidad**

El nuevo modelo de fiscalización y sus alcances con el Juicio de Inconformidad.

El nuevo orden nacional electoral suprime al órgano técnico encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos y de las campañas del actual Instituto Federal Electoral. El nuevo artículo 41 establece que dicha función será asumida por el Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones.

Este asunto va más allá del órgano competente para realizar la fiscalización. Lo han venido anunciando los actuales Consejeros del IFE, se necesita de un nuevo procedimiento que pueda adelantar la procedencia de los recursos y que, a la vez, sea capaz de tener el Dictamen consolidado de la revisión de los informes de

campaña ordinarios de los ingresos y gastos de los candidatos de los partidos políticos antes de la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

El reto consiste en sincronizar los modelos de fiscalización y calificación de elecciones, mismos que hasta ahora permanecen desfasados, pues mientras el Tribunal Electoral tiene que resolver sobre la validez o nulidad de la elección y en su caso, emitir la declaratoria de Presidente Electo a más tardar el 6 de septiembre, los partidos políticos en 2012 tenían hasta el 8 de octubre para entregar los informes finales de gastos de campaña, y la desaparecida Unidad de Fiscalización tuvo hasta el 25 de enero del 2013 para presentar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución.

Aquí me explico. Como parte de la calificación de la elección presidencial de 2012, se hizo patente la falta de sincronización en los plazos previstos para la calificación de la elección y declaración de presidente electo, en relación con el proceso de fiscalización.

Al margen de la impugnación presentada, temporalmente no era posible tener por acreditada una eventual irregularidad de rebase de topes o utilización de recursos no permitidos, pues mientras que los partidos políticos tenían hasta el 8 de octubre para hacer la entrega de los informes finales de gastos de campaña, el tribunal debía pronunciarse sobre la calificación o invalidez de la elección presidencial a más tardar el 6 de septiembre, so pena de vulnerar el principio de legalidad. E incluso en un plazo más amplio de tiempo la Unidad de Fiscalización tuvo hasta el 25 de enero de 2013 para presentar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución.

En síntesis, en esta ocasión el reto de la legislación secundaria consiste en que el nuevo modelo de fiscalización pueda determinar con oportunidad la procedencia de los recursos y, a la vez, sea capaz de concluir el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campañas ordinarios de los ingresos y gastos de los candidatos antes de la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Para contar con todos los elementos necesarios antes de la calificación de la elección, y los elementos que ordena el artículo segundo transitorio de la reforma, es necesario recortar los plazos en la entrega de los informes, así como el establecimiento de un sistema de contabilidad en línea que incluya la digitalización de comprobantes de pago.

### **Problemática de ambos medios de control**

Consiste en determinar si efectivamente el procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad son mecanismos de control de la constitucionalidad de los actos que implican el ejercicio de las prerrogativas –acceso a radio y televisión– de los partidos políticos.

No obstante, de origen se detecta que existe una posible vinculación entre ambos mecanismos, puesto que sendas ocasiones el tribunal ya ha determinado que en pleno proceso electoral algunos actores políticos, candidatos y partidos políticos han adquirido tiempo en televisión de manera contraria a lo estipulado en la Constitución.

De actualizarse dicho supuesto con el actual marco jurídico, esta declaratoria del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convertiría en la puerta de entrada para solicitar la nulidad de la elección por adquisición de tiempos.

El problema radicaría en saber si se cumplen las condiciones determinantes para que esto sucediera. Suponiendo que dicho ilícito constitucional se cometiera ya con el proceso electoral en marcha ¿Se podría anular el proceso electoral y no la elección, porque todavía no habría ocurrido la votación? ¿Se continuaría con la etapa de preparación de la elección, sabiendo que ya existe sentencia que acredita la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión?

En términos procesales ¿teniendo la declaratoria –vía sentencia de especial sancionador– se puede solicitar la nulidad del proceso electoral? ¿Se puede anular el proceso electoral? ¿Qué condiciones se necesitan para que la sentencia del

procedimiento especial sancionador sea determinante para el juicio de inconformidad?

### **Bibliografía**

- BECERRA, Ricardo, et.al. La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones partidos y reformas, Cal y Arena, 2ª edición, 2000.
- NOHLEN, Dieter. Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad del Rosario, México, 2013.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Porrúa, México, 2013.
- ROLDÁN XOPA, José, “El procedimiento especial sancionador en materia electoral”, Colección Cuadernos para el debate, Proceso Electoral Federal 2011.2012, Instituto Federal Electoral, Primera Edición, México, 2012
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, FCE, 3ª edición, 2003, México.
- Sistema de nulidades en materia electoral, Documento de información con fines informativos, Instituto Federal Electoral, México, 2011.

### **Hemerografía**

- DELGADO CHÁVEZ, Omar, Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto, en Justicia Electoral 9, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta época, Vol. 1, núm 9, Enero-junio de 2012.
- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, Dos aciertos y una preocupación, en revista Voz y Voto, Núm 252, febrero 2014.

### **Cibergrafía**

- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, *Sistema de Nulidades en las elecciones*, consultado en <http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=16748&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=16570>