

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO EN DERECHO

**“EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL
MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA”
TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL DIPLOMA DE:
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ELECTORAL
PRESENTA:**

Lic. Abraham Giovanni Hernandez Gonzalez

Tutora:

María del Carmen Alanis Figueroa

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi padre y a mi madre.
Por ustedes esto fue posible.
¡Gracias por impulsarme a ser mejor!**

“Pues yo, igual que ustedes, fui hijo de mi padre, amado tiernamente como el hijo de mi madre.

Mi padre me enseñó:

Toma en serio mis palabras. Sigue mis mandatos y vivirás. Adquiere sabiduría, desarrolla buen juicio. No te olvides de mis palabras ni te alejes de ellas.

No des la espalda a la sabiduría, pues ella te protegerá; ámala, y ella te guardará.

¡Adquirir sabiduría es lo más sabio que puedes hacer!

Y en todo lo demás que hagas, desarrolla buen juicio.

Si valoras la sabiduría, ella te engrandecerá. Abrázala, y te honrará.”

Proverbios 4:3-8.

A mi Dios.

Me enseñaste que los sueños no tienen límites y que muchas veces el camino más difícil es aquel que lleva más aprendizaje. Tu infinita misericordia es la que me permite seguir adelante. Gracias por la sabiduría e inteligencia que, sin duda, emanan de Ti.

A Susana.

Nos conocimos cuando concluía la especialidad y comenzaba el camino de esta investigación. Gracias por el aliciente a mi vida que eres. Un impulso para salir adelante y buscar ser mejor. Reconozco que tus palabras de admiración fueron la principal motivación para terminar este proyecto.

A la Dra. Alanís.

La confianza laboral se logra con esfuerzo, empeño y dedicación. Si alguien aspira a ser mejor, debe rodearse de los mejores y aprender lo más que pueda de ellos. Eso fue lo que traté de hacer el tiempo que he compartido con usted. Han sido momentos de grandes exigencias y de búsqueda de la excelencia a su lado. Le agradezco su confianza, pero, sobre todo, sus enseñanzas de vida y de profesión.

ÍNDICE

Introducción	7
Capítulo 1: “Política y comunicación electoral”	11
I. Aspectos generales de la democracia como régimen de opinión	13
A. Democracia y medios de comunicación	13
B. La prensa como cuarto poder	16
C. Pluralismo mediático	19
II. Hablando de comunicación política	22
A. Comunicación política	23
B. Tipos de comunicación política	25
B.1 Modelo de Estados Unidos (liberal)	28
B.2 Modelo inglés (racionalizado)	31
B.3 Modelo español	33
B.4 Modelo argentino	36
B.5 Modelo mexicano	38
III. El modelo de comunicación política-electoral mexicano en las reformas electorales	40
A. Reforma de 1977	41
B. Reforma de 1986	42
C. Reforma de 1989-1990	42
D. Reforma de 1993	43
E. Reforma de 1994	44
F. Reforma de 1996	45
G. Reforma 2007	46
H. Reforma 2014	48
Reflexiones sobre el capítulo	50
Capítulo 2: “Justicia Constitucional Electoral”	52
I. Control constitucional general	52
A. Control constitucional	54
B. Supremacía constitucional	58
C. Modelos de control constitucional	62
C.1 Control concentrado	63
C.2 Control difuso	66

II.	El control difuso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	68
A.	Prototipo mexicano	70
B.	Inaplicación de normas por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	72
III.	Medios de control de la Constitución en materia electoral	75
A.	Acciones de inconstitucionalidad	75
B.	Recurso de reconsideración	77
C.	Juicio de Revisión Constitucional Electoral	79
D.	Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano	82
	Reflexiones sobre el capítulo	84
	Capítulo 3: “El Juicio de Inconformidad, el procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión como mecanismos de control de la Constitución”	86
I.	La reforma político-electoral 2014 como tutela al modelo de comunicación política	91
A.	¿Son medios de control el juicio de inconformidad, el procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión?	92
	A.1 ¿El procedimiento especial sancionador es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?	94
	A.2 ¿El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?	96
	A.3 ¿El juicio de inconformidad es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?	98
B.	Compra/adquisición de tiempos en radio y televisión como causal de nulidad de una elección	100
II.	Casos controversiales del control constitucional al modelo de comunicación política	104
A.	Nulidad de las elecciones por compra/adquisición de tiempos	105
	A. 1 ST-JRC-117/2011, nulidad de la elección por violación a principios constitucionales	105
B.	Procedimiento Especial Sancionador (anterior modelo)	110
	B.1 SUP-RAP-011/2011 (Caso Gabino Cué)	111
	B.2 SUP-RAP-18/2012 (Caso Juan Manuel Márquez)	115
C.	Procedimiento Especial Sancionador (modelo Dual)	118
	C.1 SUP-REP-003/2015 (Caso PVEM)	119

C.2 SUP-REP-008/2016 (Teletón-Colima)	125
C.3 SUP-REP131/2018 Y SUP-REP- 137/2018 (Mexicanos Primero)	130
III. Controversias en la tramitación de los medios de control constitucional de la comunicación política	134
A. Acreditación de las causales de nulidad (determinancia)	135
B. ¿La resolución de la Sala Regional Especializada sirve como base para solicitar la nulidad de una elección por adquisición de tiempo en radio y televisión?	138
C. ¿Si se acredita la adquisición de tiempos en radio y televisión antes de la votación y con la preparación de la jornada electoral en marcha se puede decretar la nulidad?	140
Reflexiones sobre el capítulo	142
Capítulo 4: “Perfeccionamiento de la tutela judicial al modelo de comunicación política”	144
I. Propuesta de vinculación	145
II. Régimen de sanciones	149
A. Pérdida de registro para precandidatos y candidatos que compren o adquieran tiempos en radio y televisión en época de precampañas o campañas	151
B. Prohibición a los partidos políticos y coaliciones de postular candidatos para el proceso electoral en el que se haya acreditado la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión en época de precampañas o campañas	153
III. Respeto al principio de definitividad	156
A. Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada	159
B. Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Superior	161
IV. Sentencia del procedimiento especial sancionador o de su respectivo recurso de revisión como un hecho notorio para el medio de impugnación en el que se solicite la nulidad de la elección	162
V. Eliminación de los criterios de determinancia	164

A. Diferencia entre el primer lugar y el segundo lugar menor al 5% (violaciones determinantes)	166
B. Violaciones graves (gravedad)	167
C. Violaciones dolosas	169
Conclusiones	174
Bibliografía	178

INTRODUCCIÓN

El proceso electoral de 2006-2007 y, en particular, sus campañas fueron un detonante de lo más importante para cambiar las reglas de la comunicación entre políticos (aspirantes, candidatos, partidos políticos y empresarios) con la ciudadanía. Fue el parteaguas para un cambio en el modelo de comunicación.

La forma en que el dinero y diversos actores de la vida pública del país irrumpieron en la escena electoral fue vital para que se buscara recomponer el esquema generado que ponía al dinero sobre principios básicos de cualquier democracia actual, tales como la equidad e imparcialidad.

En la reforma a la Constitución de 2007 y su consecuencia legal en la regulación electoral de 2008 tuvieron como centro cambiar la forma de transmitir mensajes de contenido político a los ciudadanos. Se decidió que era el momento de cerrar el modelo de comunicación y dar paso a la rectoría del Estado, a través del Instituto Nacional Electoral (INE). Es decir, se buscó que no se transmitieran mensajes dentro y fuera de proceso electoral que no estuviera pautados y aprobados por dicha autoridad. Se concedió 30% de los tiempos de manera igualitaria y el restante conforme a la última votación recibida para la elección de diputados al Congreso de la Unión. Con ello se cerraron las puertas a que se pudieran comprar tiempos en radio y/o televisión por sí o por terceras personas.

Aunado a lo anterior, se dictaron reglas de contenido para la transmisión de los mensajes en medios como la radio y la televisión, así como de cualquier propaganda impresa. Esto se acompañó con una medida sancionatoria, la cual consiste en el establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador -de carácter sumarísimo- que permite suspender la propaganda contraria a estas reglas y que, además, sanciona a los sujetos infractores. Se le denominó procedimiento especial sancionador.

Al paso de seis años de la implementación de esta reforma y conforme se desarrollaron los procesos electorales federales y subnacionales se fueron evidenciando las deficiencias de este control estricto de la comunicación. De ahí que se tuvieron que ajustar las reglas para la flexibilización de las reglas y la puesta

en marcha de un sistema dual de competencia para resolver el mencionado procedimiento sancionador, puesto que en la mayoría de las veces terminaban en sede jurisdiccional las decisiones administrativas. Estas reglas -complejas, por cierto- se vieron aun fortalecidas con la implementación de una sanción más fuerte para aquellas personas que compraran tiempos en radio y/o televisión, como lo es la nulidad de la elección, la cual tendrá que sujetarse a ciertas reglas para que se concreté.

Sin embargo, esta última acción legislativa ha causado revuelo en tanto a su materialización. El diseño legislativo hace complicado conseguir que en los hechos se pueda decretar una nulidad de la elección por esta causa. No sólo se ponen tres candados como los son que sean acciones graves, dolosas y determinantes, sino que persiste un problema mayor, no son vinculantes con las sentencias que pongan fin a un procedimiento especial sancionador a su respectivo recurso de revisión.

Además, lo anterior hizo notorio que no existe una adecuada sanción para quienes o quienes compren y/o adquieran tiempos en radio y/o televisión cuando aún no se haya realizado la elección, pero se esté en desarrollo el proceso electoral, en concreto, cuando se esté realizando la etapa de preparación de la jornada (entiéndase precampañas, intercampañas, campañas o incluso la propia veda electoral).

En el trabajo de investigación se parte de la lógica de que con el transcurso de las reformas electorales se ha fortalecido al sistema de partidos a partir del pluralismo mediático de las prerrogativas otorgadas para hacer llegar los mensajes a la ciudadanía. Sin embargo, se reconoce que, pese a los muchos esfuerzos realizados siempre se ha encontrado la manera de transgredir la norma por los propios institutos políticos a quienes se les han otorgado.

Por ello, se ha recurrido al establecimiento de reglas claras y precisas que, pese a que no es lo más aconsejable, están en el propio texto constitucional. Incluso, se establecieron medidas (medios de impugnación o causales) para proteger que estas reglas se cumplan a cabalidad.

Conforme a la problemática anterior, la presente investigación busca desentrañar como es cierto que la propia norma fundamental ejerce un control constitucional del modelo de comunicación política. Esto se logra a través de las funciones del procedimiento especial sancionador, su respectivo recurso de revisión y el juicio de inconformidad. Este último como mecanismo para solicitar la nulidad de la elección.

Pese a lo anterior, se estudiaron casos (sentencias) tanto de las Salas Regionales como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para determinar que hace falta una vinculatoriedad entre el especial sancionador y el juicio de inconformidad, particularmente, de la ya referida causa de nulidad. Esto toda vez que sí se tiene una sentencia firme que acredite la compra o adquisición de tiempos se tendría que suspender la organización de la elección o en su defecto, que continúe, pero sancionando de manera ejemplar a quien haya falta a la Ley.

El objetivo que se plantea en la presente investigación tiene una doble finalidad. La primera de ellas es conocer el control jurisdiccional constitucional al modelo de comunicación política mexicano y, por otra parte, es conocer la falta de vinculatoriedad que existe en los medios existentes de defensa de la norma fundamental del país. De ahí se puede responder que, sí existe un control constitucional jurisdiccional, pero que este carece de una armonización entre los medios de impugnación que se han establecido para ello.

Así, el presente trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se hace una apología de la íntima relación que guarda la comunicación con la política, cuáles y como son los factores que incurren en ella. Asimismo, se estudia los tipos de modelos de comunicación que existen y se dan ejemplos de cómo se regulan en otros países, a través del derecho comparado.

En el segundo apartado se estudia la justicia constitucional electoral, para lo cual se considera el tipo de control constitucional que se ejercen de los actos electorales, ya sea administrativo o judicial. Se analiza el control difuso y concentrado hasta aterrizarlo en lo que se practica en México, aunado a que se estudia la supremacía constitucional y el papel que el Tribunal Electoral hace respecto a esta postura, toda vez que se analiza el control de las normas que realiza dicho órgano impartido de

justicia electoral, así como se escudriña el papel de ciertos medios de tutela como la acción de inconstitucionalidad, el recurso de reconsideración, el juicio de revisión constitucional electoral, así como del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (juicio ciudadano).

En el capítulo tres se analiza en concreto si el juicio de inconformidad, el procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión son medios de control de la constitucionalidad del modelo de comunicación política. Además, se realiza un recorrido por resoluciones de los ya mencionados medios de impugnación, que han sido determinantes para conocer si en verdad están funcionando las medidas tomadas para controlar la comunicación política y si éstas, a su vez, han tenido el carácter inhibitorio o, por el contrario, han fomentado nuevas vías de violación a la Carta Magna.

Finalmente, en el último apartado se precisa que pese a lo diseñado hasta ahora existe una resistencia por los diversos actores políticos para hacer cumplir la norma constitucional de la comunicación y se reconoce que existen oportunidades de mejorar para el sistema de medios de impugnación. De ahí que se hagan una serie de propuestas que permitan no solo una mayor vinculatoriedad entre los ya referidos procedimientos, recursos y juicios, sino que busquen la armonización de la norma y el cumplimiento de la Constitución.

Capítulo 1: “Política y comunicación electoral”

La democracia, como forma de gobierno, es un régimen dinámico que difícilmente guarda un mismo estado mucho tiempo. Su condición natural es la transformación. Su estado de inmovilidad, en muchos de los casos, es transitorio.

Las transformaciones de la democracia surgen, en buena medida, por los obstáculos imprevistos al momento de construir las instituciones del régimen, así como por el ocaso de ciertos ideales democráticos, sea porque desde su formulación eran objetivamente insostenibles o por su inevitable corrupción al someterse a las exigencias de la práctica y de la realidad democrática.¹

Uno de los principales problemas de la democracia actual se encuentra en la proliferación de factores reales de poder -como los medios de comunicación- en la toma de decisiones. Esa proliferación es parte esencial de la democracia y de la pluralidad de pensamientos, pero, las dificultades se presentan cuando uno de estos factores toma ventaja sobre otro(s) y posiciona de mejor manera a uno de los contendientes de la elección, de tal forma que se crea un escenario de imparcialidad e inequidad que perjudica el proceso democrático de cualquier país.

En este contexto, los medios de comunicación han tomado un papel vital, a través de su función en la sociedad, es que se va construyendo una “realidad común”. Fernando Vallespin define a ésta como una saber o conocimiento, tanto de hechos como de opiniones sobre lo acontecido; creando así una construcción de la realidad. Una realidad a la que después el mundo se orienta.²

Es cierto que la política no encante y que la democracia no brinde los resultados esperados. Muchos han sostenido que los medios de comunicación determinan los modos de la política, la gobernabilidad y la democracia que vivimos; lo que muchos

¹Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José Fernández Santillán, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 7-28.

²Cfr. Vallespin, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, p. 188.

han llamado una democracia mediática, una política espectáculo y una gobernabilidad que se juega en las encuestas de favorabilidad.³

El problema transita en que la ciudadanía ha dejado de sentir conexión con la política y con los políticos. Muchos no están contentos con la democracia, con lo que ocurre con las instituciones y, peor aún, los estados democráticos han dejado de lado aquel contexto integral de la democracia como forma de gobierno.⁴

Pese a ello, la comunicación no deja de ser importante, puesto que produce la dimensión simbólica de la política. Su poder radica en ubicar los acontecimientos y sus interpretaciones dentro de los referentes de la comprensión en los ámbitos del poder y de las elites políticas-empresariales. Así, se entiende que la información mediática es un campo de lucha por la significación política. De hecho, los periodistas compiten con los políticos por el favor público (prestigio y celebridad) y por los temas de interés (*agenda setting*: definición de la agenda) y, a su vez, los medios compiten contra los partidos por el lugar social de interpretación-representación del pueblo.⁵

En la actualidad el buen gobierno y el desarrollo del proceso electoral se ha convertido en una batalla mediática más que un contraste de programas, acciones o, incluso, ideas. Lamentablemente los actores políticos adoptan más una imagen pública que un ideario filosófico-político.

En palabras de Giovanni Sartori estamos ante la presencia de una sociedad teledirigida, en la que los ciudadanos perciben más una imagen que ideas. Éstas podrían llegar a formar una idea falsa de lo que se puede ofrecer al electorado, es decir, el hombre sapiente o pensante, es sustituido por un hombre visión u “*homo*

³Rincón, Omar, *Las fascinantes y difíciles relaciones entre medios de comunicación y política*, en Medios, democracia y poder una mirada comparada desde Colombia, Ecuador, Venezuela y Argentina, Coords. Angelika Rettberg y Rincón Omar, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Colombia, 2011, p. 5.

⁴Aquel concepto de “democracia integral”, que, si bien no aparece como tal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos parece reflejado en su artículo 3° constitucional: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Ésta presupone la imperiosa necesidad de que esta forma de gobierno no sólo sea vista como tal, sino que se presenta como un ideal que busque, desarrolle y alcance un bienestar económico, social y cultural.

⁵Rincón, Omar, *Las fascinantes y difíciles relaciones entre medios de comunicación y política*, Op. Cit., p. 7.

videns”. El lenguaje conceptual (abstracto) es sustituido por el lenguaje perceptivo (concreto) que es infinitamente más pobre: no sólo en cuanto a palabras (al número de palabras), sino, en cuanto a la riqueza de significado, es decir, de capacidad connotativa.⁶

El nuevo reto de los actores políticos, de las instituciones electorales y de la comunicación es generar ideas, realizar propuestas y ofrecer verdaderas opciones al ciudadano. Esto es lo que debemos buscar, “una democracia de contenidos”.

I. Aspectos generales de la democracia como régimen de opinión

A. Democracia y medios de comunicación

Desde hace algunas décadas se ha manejado el desarrollo de una sociedad dependiente absolutamente de la comunicación, a lo que algunos, incluso, han llamado aldea global.⁷ El alcance que tienen los medios de comunicación es vital para cualquier democracia, puesto que es a través de ellos se puede provocar, inspirar, alentar o, incluso, desalentar a las multitudes.

El alcance de la comunicación es más complejo que el fenómeno mundial de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's). Va más allá de la transmisión de mensajes en medios masivos. Esta visión no se puede limitar a decir que es un proceso social que utiliza instrumentos tecnológicos que permiten llegar a más gente.

Incluso, tras cada emisión radiofónica, programa de televisión, editorial de periódico, comentario de revista, alguien se muestra muy interesado en convencernos de algo,

⁶Cfr. Sartori, Giovanni, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Segunda Edición, México, Taurus, 1997, p 52.

⁷Marshall McLuhan y B. R. Powers proponen en “La Aldea Global” un marco conceptual detallado en cuyos términos pueden comprenderse los avances tecnológicos que más se han utilizado en las últimas décadas para generar un contexto de acercamiento entre todos los miembros del planeta. El núcleo toral de su teoría se encuentra en el argumento de que los usuarios de la tecnología están atrapados por dos formas distintas de percibir al mundo: a) el espacio visual, entendido como la forma de percepción lineal, cuantitativa, característica del mundo occidental y b) el espacio acústico, visto como el razonamiento holístico, cualitativo de oriente. De ahí que sostengan que el medio impreso estimula y conserva la percepción del espacio visual; sin embargo, al igual que la televisión, la tecnología de la base de datos, el satélite de comunicaciones y la red global de medios de comunicación están llevando a sus usuarios hacia una orientación más dinámica y “con muchos núcleos” del Espacio Acústico. Marshall, McLuhan y Powers, B. R., *La Aldea Global*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1989, pp. 99-132.

en condicionar nuestra manera de ver las cosas, en influir en nosotros en determinado sentido. La información, en otras palabras, no es una actividad neutra, ni neutral.⁸

No se podría referir propiamente a los medios de comunicación, sino a los de información, entendiendo que es sólo aquello que nos brinda detalles, hechos o acontecimientos de algo y no permite la interacción con su receptor. En palabras de Camilo Taufic “*se informa con el propósito (oculto o manifiesto) de influir en la conciencia y en la conducta de las personas*”.⁹ La información es una modalidad de poder que está presente en toda estructura social, que guarda estrechas relaciones con los sistemas político y económico¹⁰ e, incluso, podría decirse que en los propios sistemas electorales del mundo.

La realidad demuestra que los intereses económicos, políticos y sociales inciden en los hechos que se difunden por los protagonistas políticos y, además, termina por incidir en la opinión de la ciudadanía. Se puede concebir que los medios de comunicación (información) no son un universo aislado y autosuficiente, sino que tienen íntima relación con el sistema político y económico de cada país.

No es de sorprender que, en casos como el de México, se tenga al Partido Verde Ecologista de México promocionándose en época prohibida –por existir procesos electorales en curso- con la supuesta finalidad de informar a la ciudadanía sobre sus propuestas y so pretexto de informar sobre sus actividades legislativas. Fue tan efectiva su campaña que muchos ciudadanos ya conocen sus propuestas legislativas como los vales de medicina, circo sin animales. Sin embargo, lo hicieron infringiendo la Ley como se verá en el capítulo tercero.

Por ello, las instituciones democráticas deben tener un compromiso común para solucionar los problemas políticos, partiendo de la deliberación pública informada, abierta a la expresión de un amplio abanico de opinión concurrente y, manifestada en condiciones que permitan una evaluación responsable de las mismas.¹¹ Para

⁸Ver Sánchez González, Santiago, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, 1996, p. 8.

⁹Taufic, Camino, *Periodismo y lucha de clases*, Akal Editor, Madrid, 1976, p. 15.

¹⁰Sánchez González, Santiago, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Op. Cit., p. 9.

¹¹Beitz, Charles R., *Political Equality*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 144.

lograr que se den estas manifestaciones es necesario que se cree una verdadera comunicación y no sólo se informe lo que más convenga al emisor.

Giovanni Sartori ha señalado que *“El poder electoral constituye per se una garantía mecánica de la democracia; pero la garantía sustantiva viene dada por las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a la presión de los fabricantes de la opinión. En última instancia “la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno”.*¹²

Esto quiere decir que se necesita de una ciudadanía bien informada para emitir un voto razonado. Sin información completa no se puede razonar bien el sentido del sufragio. De esta premisa podemos señalar que, cualquier inexistencia, insuficiencia o manipulación de la información que se vierte al electorado es equivalente al daño mismo que recibe el sistema democrático en que se realice.

Así, para Alexander Meiklejohn, se debe considerar la responsabilidad democrática de los medios de comunicación en tres tipos: *“primera, el pueblo gobernante debe procurar entender los problemas que afronta la nación; en segundo lugar, estamos obligados a enjuiciar las decisiones que toman nuestros representantes en relación con esos problemas y, en tercer lugar, la ciudadanía debe diseñar los procedimientos mediante los cuales dichas decisiones sean las más adecuadas y eficaces o, en su caso, sean sustituidas por otras mejores y más efectivas”.*¹³

Este cúmulo de ideas nos hace reflexionar en dos aspectos fundamentales: 1) el uso de la libertad de expresión y 2) las fuentes de información que tiene la ciudadanía.

El primero nos hace pensar en los límites y restricciones que puede llegar a tener un derecho humano como la libertad de expresión. Para desarrollar un ejercicio pleno debemos verificar el estado de la información de interés general en nuestros países y, de ahí, preguntarnos sí como parte de naciones formalmente democráticas recibimos información apropiada y suficiente de los asuntos públicos.

¹²Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 116-117.

¹³Meiklejohn, Alexander, *The first amendment is an absolute*, *The Supreme Court Review*, 1961, p. 255.

En segundo lugar, debemos entender que la información que recibimos puede provenir de dos vertientes: 1) la gubernamental y 2) de los medios de comunicación concesionados a particulares. Ambas fuentes deciden deliberadamente qué informar y qué no. Puede resultar paradójico que existan, aquí y allá, asuntos de interés general que, en teoría, deben ser prioridad para la población. Sin embargo, en muchos de los casos no son objeto de la divulgación y tratamiento público que deben tener, es decir, se ocultan en aras de una pretendida funcionalidad del sistema político o de los intereses de unos cuantos.

Hemos llegado al exceso de tener campañas político-electorales sin contenido de trascendencia nacional, dicho de otra forma, sin propuestas sobre los verdaderos problemas que afronta una nación. En cambio, tenemos campañas de ataques y descalificaciones, de filtraciones de video, llamadas u conversaciones de carácter privado, tenemos el desprestigio por encima de las propuestas.

B. La prensa como cuarto poder

Es conocido que la democracia se gestó bajo la premisa fundamental de erradicar para siempre el poder invisible, dentro del cual la ciudadanía no se daba cuenta de lo que se realizaba por las autoridades -ni hablar de la rendición de cuentas- y así dar paso a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público.

Resulta indiscutible que existen poderes fuera del espacio público establecido en un gobierno democrático. Sería un error considerar que sólo los establecidos en la división de poderes de la “Teoría del Estado” son los que ejercen en un país.

Por ello, cuando se aluda a los medios de comunicación como un poder, debe realizarse sin que se vincule con los establecidos regularmente en las Constituciones. Por su naturaleza, su estructura y su modo de funcionar son un diferentes de los clásicos poderes diseñados por Montesquieu, quien los ideó

pensando en el papel central de las leyes: crearla (legislativo), aplicarla (ejecutivo) o interpretarla, aclararla o sancionar su incumplimiento (judicial).¹⁴

Sin alterar el diseño de Montesquieu, éste podría completarse añadiendo otros poderes de carácter social que, sin participar en la soberanía, ni estar investidos de funciones públicas reguladas por la constitución y las leyes, cumplen con un papel político, como el que realizan los medios de comunicación.

A lo largo de la historia del pensamiento político se han decretado dos visiones de lo que sería entendido como “poder”: 1) la sustancial y 2) la relacional.¹⁵ En la primera se parte del concepto desarrollado por Thomas Hobbes en *Leviatán*: “*el poder de un hombre (...) consiste en los medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro*”,¹⁶ lo que se ha podido traducir en algo tan sencillo como el poder que provoca algo. Por otra parte, la postura realista se opone a esto y rechazan que el poder se encuentre en una cosa o en una persona; argumentan que no puede existir poder, si no hay, junto al sujeto que lo ejerce, otro sujeto que sea inducido del modo que el primero de ellos lo desea.

Como acertadamente se precisa, el poder no radica en una cosa o persona, sino en la relación que se puede presentar entre dos personas o más. Se trata de una relación entre miembros de una sociedad y no de una cosa. Si bien es cierto que la mayoría de las relaciones se llevan a cabo a través de una estructura social, también lo es que existen otros actores que pueden ejercer dentro de una misma sociedad.

Así resulta evidente que los medios de comunicación ejercen poder en la actualidad. La capacidad que tienen de controlar la esfera estatal mediante la visibilidad y la publicidad de los actos de ésta como el interés de los actores políticos en los medios de comunicación, puesto que es vista como arena política, les confiere a estos una

¹⁴Muñoz Alonso, Alejandro, *Política y nueva comunicación el impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, España, Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO), Colección impactos, 1989, p. 37.

¹⁵López Noriega, Saúl, *Democracia, poder y medios de comunicación*, México, Editorial Fontamara, 2009, p. 98.

¹⁶Hobbes, Thomas, *Leviatán*, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1940 (1° ed. en ingles 1651), p. 69.

enorme influencia en la dinámica democrática.¹⁷ Resultaría inaudito creer que en la actualidad cualquier poder legítimo prescindiera de los medios para lograr que sus propuestas y alternativas prevalezcan en el proceso de decisión democrático.

Los medios no nos dicen qué pensar, sino establecen los temas en los que debemos reflexionar. Cada que hay campañas electorales el debate se centra en la agenda que los propios medios de comunicación trazan y, en cierta medida, dirigir la atención del público hacia ciertos conflictos, determinar prioridades atribuidas por las personas a los problemas nacionales, etcétera.

Al controlar la información y la realidad, los medios seleccionan los puntos a discutir en la esfera pública. El aspecto de poder que ejercen deriva de las formas en que se puede impedir que se adopten decisiones acerca de problemas potenciales, en torno a un conflicto encarnado en intereses políticos y económicos, entonces, los medios son una institución poderosísima: qué mejor manera de evitar decisiones sobre un problema que despojando a éste de realidad mediática, es decir, impedir su inclusión en la agenda del día.¹⁸ En sí, los medios de comunicación deben ser vistos como sistemas de fijación, transmisión y recepción de mensajes, mediante los cuales se transmiten la corrupción lingüística del poder político.

No se debe perder de vista que una verdadera representación política debe reconocer la reivindicación de los múltiples grupos de poder en pugna. Al respecto, Norberto Bobbio ha señalado que *“uno de los problemas que enfrenta el régimen democrático contemporáneo es la proliferación de los centros de poder, por lo que no es necesario gozar de una buena vista para percatarse que en la sociedad subyacente al sistema político democrático existen centros de poder que están detrás del Estado, pero no se identifican inmediatamente con él”*.¹⁹

La mayoría de los estudiosos consideran que no es problema que existan diversos centros de poder, sino que el punto delicado se encuentra en que varios de estos centros de poder han crecido (como el de los medios de comunicación/información),

¹⁷Cfr. Abramson, Jeffrey B., *Four criticisms of press ethics*, en *Democracy and the mass media*, (Judith Lichtenberg, edit.). Estados Unidos, Cambridge University Press, 1990, pp. 239-241.

¹⁸Cfr. López Noriega, Saúl, *Democracia, poder y medios de comunicación*, Op. Cit., p. 112.

¹⁹Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Op. Cit., pp. 7-28.

oprimiendo así a los que tienen menos influencia (sociedad civil y organizaciones no gubernamentales).

La posición de los medios de comunicación respecto de la democracia es ambigua: les son útiles los medios a la democracia, pero frecuentemente pareciera que quieren servirse de ella. Contrapesos y vigilantes de poder y, sin embargo, los medios casi nunca se vigilan a sí mismos, ni admiten supervisiones a su desempeño.²⁰

De ahí la conveniencia de cuestionamientos tales como: ¿Quién revisa lo que se diga en los medios? ¿Alguien los controla?²¹

C. Pluralismo mediático

Los medios de comunicación, en específico la prensa, con más de dos siglos de existencia, han sido una pieza fundamental no sólo del origen de los sistemas democráticos, sino del propio desarrollo de las democracias como hoy las conocemos. Han sido dos las esferas que han permitido el conocimiento de los asuntos públicos de un pueblo. Por un lado, el parlamento y, por el otro, las instituciones de publicidad política, a través de las cuales se inició un régimen de opinión, con lo que se fortaleció tanto el derecho a saber de la ciudadanía como la obligación de informar de las autoridades.

Esto es lo que señala Alejandro Muñoz-Alonso cuando dijo que los liberales del siglo XIX calificaban al sistema que se estaba configurando como un régimen de opinión. *No estaban pensando en la función legitimadora de la opinión pública expresada a través de los procesos electorales, ni en la función mediadora entre instituciones y corrientes de opinión que lleva a cabo la prensa, sino también, y en primer lugar, en la función de crítica política sin la que no puede existir un gobierno transparente.*²²

²⁰Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, Prensa, televisión y elecciones, México, Cal y Arena, 2001, p.26.

²¹En México tenemos la esperanza de que el derecho de réplica, tutelado en la Ley Reglamentaria del artículo 6° constitucional, publicada el 4 de noviembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, pueda ser una vía que permita controlar el abuso en el ejercicio de la libertad de expresión.

²²Muñoz-Alonso Ledo, Alejandro, "La democracia mediática", en Muñoz-Alonso, Alejandro y Rospir, Juan Ignacio, *Democracia mediática y campañas electorales*, Barcelona, Editorial Ariel Comunicación, 1999, p. 13.

La primera premisa de la que se parte es que el pluralismo mediático es un valor que se debe preservar dentro de un Estado democrático de Derecho. Es una medida que permite crear las condiciones de realización de una democracia consolidada, la cual encuentra en la opinión pública libre e informada una de sus piezas fundamentales.²³

La existencia de medios de información y de prensa no hace que se dé más democracia o más corrientes de pensamiento que permitan un voto libre e informado. Se requiere de una serie de características y circunstancias que permitan la ejecución de una oposición, un sistema de múltiples ideas sobre un hecho público o sobre los acontecimientos que tienen injerencia en la sociedad.

El pluralismo se puede gestar cuando existe la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso libre de información de la opinión pública. Esto siempre y cuando esa diversidad se manifieste en la mayor cantidad de personas posibles, lo que encuentra una clara oposición con la concentración de medios.

De ahí que, no se debe confundir pluralismo mediático con el hecho de que en una democracia moderna existan muchos medios de información. La cantidad de medios de información (aspecto cuantitativo) no es lo mismo que un pluralismo en los medios. Este último no se reduce a una vertiente puramente cuantitativa, sino que conlleva un factor cualitativo que se concreta en la presencia de diversidad de opiniones y de fuentes de información.

Miguel Carbonell ha sostenido que existirá pluralismo en los medios siempre y cuando existan las siguientes condiciones: a) la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o, por lo menos, éste disponible para aquellos que quieran utilizarla, b) dicha información tenga su origen en fuentes diferentes, es decir, que haya surgido o pueda surgir de distintos puntos de vista, para decirlo de forma simplificada, “creación de la noticia”; y c) que el producto informativo refleje el pluralismo social, político o cultural existente en una sociedad, es decir, que tenga

²³Carbonell, Miguel, *Construir el pluralismo*, consultada el 08 de enero de 2016 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/13.pdf>

el punto de vista de varios y no de uno solo o de pocos de los participantes en los circuitos públicos de deliberación e intercambio, y que si éstas se dieran de manera incompleta hablaríamos de “concentración mediática” de quienes reciben la información o de quienes la crean.²⁴

Es cierto que mucha información está sesgada. En la mano de los que la reciben está su uso y finalidad. Una sociedad que no tenga diversas corrientes de pensamiento y de información se encuentra en riesgo de caer en un mal funcionamiento del sistema democrático.

En opinión de Owen Fiss el pluralismo “*es un sistema que atribuye la responsabilidad final al público para que decida cómo quiere vivir, pero presupone que el público está completamente informado cuando realiza ese ejercicio, por lo que requiere que el público tenga toda la información relevante y que sea consciente de los puntos de vista opuestos o en conflicto sobre todas las cuestiones*”.²⁵

Una prensa libre puede hacer realidad este cúmulo de ideas. La prensa, en un verdadero sistema democrático, debe ser capaz de crear o en su defecto propiciar un debate vigoroso, desinhibido y abierto sobre asuntos de importancia pública.

La función de quienes generan y difunden la información debe ser buscar que se consolide el vínculo entre ciudadanía y política, puesto que en la medida en que se conecte esta realidad lograremos conectar al electorado no sólo con la política, sino con los procesos electorales. Tendremos campañas de propuestas y vinculadas a las necesidades de la sociedad y nos alejaremos de aquellas desagradables descalificaciones a los adversarios y nos acercaremos a una que atienda a las necesidades de la población y las satisfaga.

En el mercado político el votante debe expresar sus demandas y el político debe competir por satisfacerlas. Quien debe marcar los temas de discusión, siempre, sin excepción, debe ser el votante.

²⁴Carbonell, Miguel, *Construir el pluralismo*, consultado el 08 de enero de 2016 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/13.pdf>

²⁵Fiss, Owen, “*La construcción de una prensa libre*”, *Libertad de expresión y estructura social*, trad. Malem Seña, Jorge F., México, Fontamara, 1997, p. 183.

La labor de las instituciones y autoridades electorales debe permitir el goce de los derechos humanos sin que éstos alteren o vulneren el desarrollo de los procesos comiciales. Sin duda, se necesita de la información que los medios transmiten, pero, también, se requiere de su compromiso por el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho.

II. Hablando de comunicación política

El objeto del presente apartado se centra en desarrollar el control constitucional que el poder revisor de la Constitución realizó para tutelar el modelo de comunicación política en México.

A través de la reformas constitucionales y legales los partidos políticos han visto cómo se han incrementado sus derechos y prerrogativas, a tal grado que, hoy, pueden hacer uso de los tiempos oficiales para publicitarse en ellos. Dicha prerrogativa ha tenido sin sabores que han extrapolado el uso de los derechos humanos como la libertad de expresión, a tal grado que, pueden no sólo vulnerar los procesos democráticos, sino violar los derechos de otros.

Lo que comenzó como una victoria y un impedimento en el uso de recursos públicos que hicieran inequitativas las contiendas electorales, ha terminado en constantes violaciones a las reglas con que se puede ejercer esta prerrogativa.²⁶ Esta desagradable situación ha dado paso al diseño de nuevas reglas de protección del modelo de comunicación política, dentro de las cuales se encuentran los medios de impugnación que salvaguardan su correcto ejercicio.

Con la finalidad de analizar el control constitucional es necesario que, primeramente, se esboce que se entiende por modelo de comunicación y bajo qué tipo de modelo es que se desarrollan las democracias actuales.

²⁶Por ejemplo, en el primer proceso electoral federal (2014-2015) en que entró en funciones la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió 862 asuntos, mientras que la Sala Superior en ejercicio de su atribución para conocer los recursos de revisión de las determinaciones de la Sala Especializada hizo lo propio con 572 asuntos. Cifras consultadas el 09 de septiembre de 2018 en http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf.

A. Comunicación política

El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos ha sido un eje trascendental en las democracias modernas. La mayoría de ellas se ha preocupado por establecer reglas claras para su ejercicio, a pesar del debate existente y, en cierto modo inacabable, sobre la oportunidad o la necesidad de regular o no éste fenómeno.²⁷

Así se debe tener presente el concepto de “comunicación política”. Al respecto, Gianpietro Mazzoleni sostuvo que debe ser entendida como *“el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que produce el sistema político, el sistema de los medios y el ciudadano-elector”*.²⁸ Ésta no se debe limitar al intercambio de opiniones que genera el flujo de información, más bien se refiere al tipo de comunicación, la calificación que se le da a esta, los medios que se utilizan para difundir el mensaje político que se pretende y los recursos mediante los cuales pueden hacer llegar ese mensaje.

A. Panebianco ha señalado que puede definirse como *“el tipo particular de mensajes -y de informaciones - que circulan dentro del sistema político y que son indispensables para su funcionamiento, ya que condicionan toda su actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión, y las respuestas del mismo sistema”*.²⁹ Sin embargo, para que se genere ésta es necesario contar con dos aspectos fundamentales: 1) sistema político, entendido como el conjunto de instituciones políticas que interactúan en la vida pública de un país y representan en los poderes del Estado, los partidos políticos, grupos de presión y los candidatos; y 2) el sistema de medios, entendido como el conjunto de instituciones mediáticas que desarrollan actividades de producción y socialización de información, ideas y cultura que se compone por medios de comunicación como la televisión, la radio, la prensa, la internet entre otros.³⁰

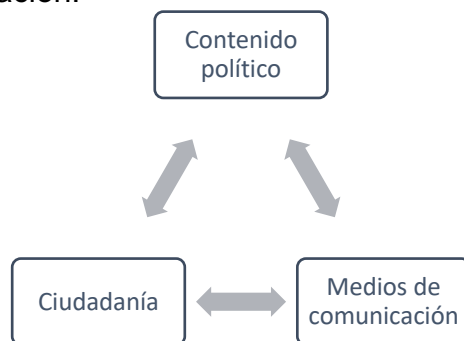
²⁷Cfr. Astudillo Reyes, César, “El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova Lorenzo y Salazar, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, Tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 185.

²⁸Cfr. Mazzoleni, Gianpietro, *La Comunicación política*, trad. De Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Alianza, 2010, p. 36.

²⁹Panebianco, A., “Comunicación política” in Bobbio-Mateucci: *Diccionario de política*. Madrid, Siglo XXI, 1982.

³⁰Cfr. Mazzoleni, Gianpietro, *La Comunicación política*, Op. Cit., pp. 30 y ss.

A estos dos sistemas se les tiene que aumentar la participación de los ciudadanos, quienes reciben la información:



El tema de estudio se interesa por el papel que ejerce la comunicación dentro del proceso político. Estudia principalmente la manera como la política es comunicada por quienes la ejercen –los políticos-, por quienes la transmiten –los medios de comunicación- y por quienes la reciben –ciudadanía-.³¹

El tópico más importante es, incluso, por encima de la vía, el contenido. Esto pasa por la necesidad de que quien reciba la información sea capaz no sólo de entenderla, sino de lograr aplicar lo que la institución política pretende, en muchos de los casos es la obtención del voto. Pese a esta relación, no debemos perder de vista que esta comunicación es relevante porque no existe ninguna sociedad democrática que no necesite de una “esfera pública” en donde la ciudadanía dialogue abiertamente sobre cuestiones de interés colectivo. Dicho espacio y las modalidades de comunicación que posibilitan la interacción esencial para la democracia.³²

La comunicación política no se puede limitar al arte de enviar mensajes de carácter político a los ciudadanos, sino que es una actividad que implica necesariamente una reciprocidad de conductas. Se necesita que el ciudadano también exprese cuales son a su criterio los temas que deben ser atendidos por los políticos y los gobiernos

³¹Ver. Chaffe, S. (comp), *Political communication*, Beverly Hills, Sage, 1975, p. 15; en general, Rospir, J.I., “Introducción a la comunicación política”, en Salomé Berrocal, Gonzalo (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel, 2003.

³²Astudillo Reyes, César, “Libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2013, núm 3, enero-junio de 2013, p. 7.

que ejercen. Sería inaudito imaginar una comunicación política sin el régimen de libertades, las cuales deben necesariamente estar amparadas por la Constitución.

César Astudillo señala que, dentro de dicho concierto de libertades públicas, la libertad de expresión adquiere una relevancia significativa al ofrecer la cobertura jurídica para que las personas exterioricen libremente sus ideas, pensamientos y críticas.³³ En una democracia deliberativa se necesita de todo tipo de vías que permitan el acceso a la información a los ciudadanos.

La implementación de la pluralidad en los medios de comunicación permite que el ciudadano obtenga información que le facilite decidir por una vía que fortalezca el pensamiento razonado de quienes tienen la última palabra.

B. Tipos de comunicación política

En la medida en que se han desarrollado y perfeccionado los sistemas democráticos se ha tenido a bien regular, de forma más específica, las reglas propias sobre la comunicación y la forma en que difunden los mensajes políticos.

La mayoría de los órganos legislativos en el mundo han decidido dotar reglas claras sobre los límites de los mensajes no sólo de quienes aspiran a un cargo de elección popular, sino de instituciones políticas y de quienes se dedican a difundir estos mensajes. Así llegamos a tener, incluso, procedimientos para sancionar su incumplimiento.

El debate ha llegado a tal lugar que no sólo se han regulado las vías en que habrán de sancionarse las conductas infractoras, sino que, se ha determinado regular el uso o no de los tiempos oficiales del Estado, el contenido de los mensajes (libertad de expresión versus denigración/calumnia), incluso, de las sanciones, sujetos y conductas sancionables.

Parte fundamental de la regulación de la vida de los partidos políticos y sus simpatizantes se encuentran en las normas que se diseñan para hacer llegar la información de su ideología al electorado. La manera en que se ponen a disposición

³³Astudillo Reyes, César; Op. Cit., p.7.

los recursos públicos para sus actividades es un modo en el que se puede determinar el tipo de comunicación política que se pretende desarrollar.

En este debate es que toma importancia el tipo de financiamiento que reciben los partidos políticos. Al hablar del financiamiento público cabe destacar que se puede gestar de dos posibles variantes: 1) financiación pública directa, se da a los partidos políticos y/o candidatos en forma de dinero - por lo general como las transferencias bancarias, pero a veces, en efectivo o cheque y 2) financiación pública indirecta, es cuando los recursos con un valor monetario son proporcionados por el Gobierno a los partidos políticos y/o candidatos o, como en el caso de México, se otorgan ciertas prerrogativas que permiten realizar sus actividades como el uso de tiempos en radio y televisión para sus fines propios.³⁴

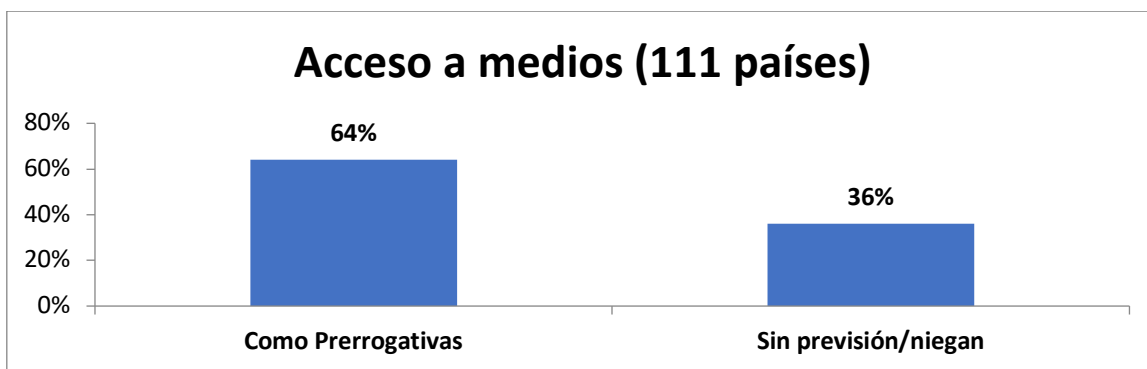
El financiamiento público indirecto puede tomar diferentes formas. La más común podría ser el acceso a medios, en el que generalmente significa espacios publicitarios gratuitos en los medios de titularidad pública.

Para esquematizar este tipo de financiamiento público, a través del acceso a medios, IDEA Internacional publicó el estudio *“Indirect public funding: media Access”*³⁵ en el que se analizó la regulación existente entre sobre medios y partidos políticos en 111 países con resultados bastantes sobresalientes. En este estudio se confirmó que en 71 países (el 64%) se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cambio, se observó que 40 naciones (36%) no contienen ninguna previsión al respecto o directamente niegan esa posibilidad.³⁶

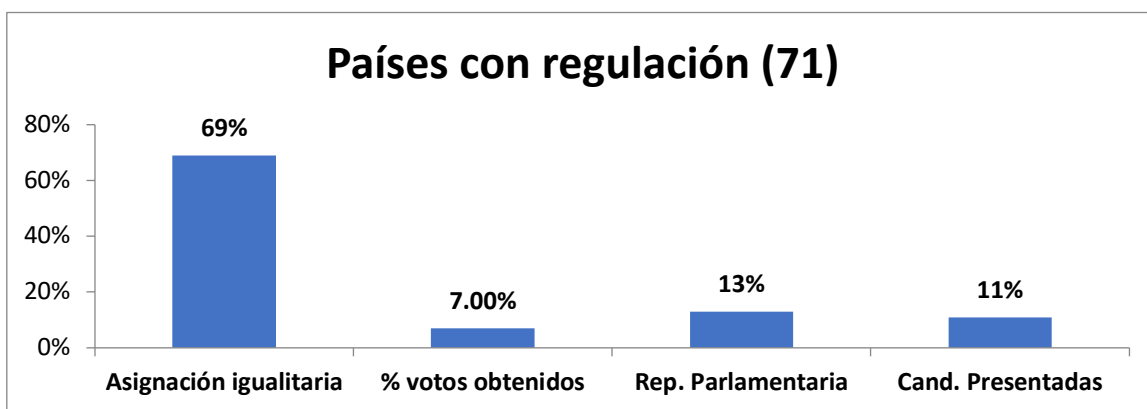
³⁴Cfr. ACE Project, The electoral knowledge network, The ACE Encyclopedia: Parties and Candidates, 3 editions, IFE's, IDEA International et.al., 2012, p. 29.

³⁵Al respecto, se debe acudir a Regional, Austin y Maja Tjernstrom (eds.), “Indirect public funding I: Media Access”, Funding of political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, 2003, disponible en http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix.pdf

³⁶Astudillo Reyes, César, “El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, Op. Cit., p. 185.



Respecto de los países que han regulado el fenómeno 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que 8 prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenidos en la última elección, 15 establecen que será conforme a la representación parlamentaria de cada partido y 13 se encuentran condicionados por el número de candidaturas que se registren.



Lo importante es que cada democracia ha decidido hacer valer un modo de funcionar de la comunicación política. Sus variables relacionadas con el carácter oneroso o gratuito que tenga el acceso a dichos medios o, si en el segundo de los supuestos, está bien o mal diseñada la forma en que se reparten los tiempos del Estado o bien, las restricciones con que se transmite cada uno y las sanciones.

Lo cierto es que cada regulación nos permite detectar la postura “conservadora” o “liberal” que se decide impulsar y, lo que, en diferente grado, nos permite saber las consecuencias judiciales que cada determinación puede originar.

Son dos los modelos que históricamente han afirmado el acceso a los medios de comunicación, particularmente si nos referimos a la radio y la televisión: 1) el modelo

“liberal” de Estados Unidos y 2) el modelo “racionalizado”, de origen británico, el cual se ha extendido por varios países de ese continente.³⁷

B. 1 Modelo de Estados Unidos (liberal)

Hoy resulta normal señalar que existe “la americanización de la política”, puesto que es un fenómeno que hace referencia al reciente proceso de asimilación de las prácticas de comunicación política y electoral desarrolladas originariamente en Estados Unidos.

Existen características del modelo que lo hacen atractivo para democracias emergentes y menos consolidadas como las de Latinoamérica, Europa del este, Asia y África. El modelo de Estados Unidos es uno basado en las premisas de constitucionalismo “liberal” que se sustenta en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de su Constitución.³⁸ Su modelo se sustenta en la doctrina del “*money talks*” o “*money is speech*”, en donde se hace indispensable el empleo del dinero para crear un acercamiento con el electorado y el uso del dinero es visto como un componente esencial de la libertad de expresión.³⁹

Este modelo posibilita e, incluso, promueve el mercado de ideas puesto que no sólo permite que se difundan, sino que permite el acceso a los medios de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados, libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad, publicidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate.⁴⁰ De ahí

³⁷ Ibidem, pp. 185-186.

³⁸ Cfr. Fiss, Owen, *State activism and state censorship*, The Yale Law Journal, V. 100, núm. 7, 1991, pp. 32-33.

³⁹ Al resolver el caso Buckley vs. Valeo la Suprema Corte de Estados Unidos sostuvo que las restricciones, tanto dar y gastar dinero, son equivalentes a las restricciones al discurso político y, por lo tanto, sólo puede ser sostenida en aquellos casos en que se trate de intereses gubernamentales convincentes. Sin embargo, declaró inconstitucionales los límites de gastos en la elección de diputados y senadores, por lo que permanece un tope de gastos para las elecciones presidenciales, que se financian con dinero público.

⁴⁰ Astudillo Reyes, César, “El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, Op. Cit., p. 186.

que el propio Owen Fiss señale que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la de otros.⁴¹

Este sistema se ha construido sobre las determinaciones de la Corte Suprema, la cual en varias ocasiones ha hecho valer el principio de *freedom of speech* y, que, consecuentemente, ha imposibilitado una teoría alternativa que pueda balancear un eventual trato desigual que resulta del acceso indiscriminado de la publicidad en los procesos electorales.

Dos de los criterios más importantes que lo han construido están sustentados en *Buckley vs. Valeo*, en donde al interpretar las limitaciones a las contribuciones y a los gastos previstas en la Ley federal de campañas electorales, la Corte Suprema convalidó la aplicación de las restricciones a las primeras, con fundamento en que el interés público de prevenir la corrupción o su apariencia (“*appearance of corruption*”) constituye una justificación constitucionalmente válida que autoriza al Estado a restringir el monto de las contribuciones. Destacó que un límite que involucrara “interferencia significativa” (“*significant interference*”) con los derechos de asociación, podía mantenerse vigente si el gobierno demostraba que esa regulación era estrictamente necesaria en proporción a un “interés suficientemente importante” (“*sufficiently important interest*”).⁴²

En sí, lo que se decretó fue la inconstitucionalidad del límite a los gastos de campaña, por vulnerar la primera enmienda de la Constitución de ese país al impedir a los candidatos y a los partidos políticos amplificar eficazmente la voz de sus adherentes, interfiriendo de ese modo con la libertad de expresión (“*free speech protections*”). En la resolución se justificó el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, sin embargo, declaró inconstitucionales las limitaciones que se imponían a los gastos relativos a la propaganda electoral.

⁴¹Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, trad. Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 32-33.

⁴²Organización de los Estados Americanos, *Sistematización de sentencia judiciales en materia electoral*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), Washington, 2010, p. 33.

Al sostener esta interpretación la Corte está reconociendo el uso del dinero como un medio válido para que los candidatos pudieran vincularse con sus potenciales votantes. Bajo la óptica del órgano jurisdiccional, es una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión y cualquier limitación podría influir negativamente en la formación de la voluntad del elector, privándolo de la adquisición de información necesaria para la decisión del sentido de su sufragio.

En 1990, con la resolución *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció tíbiamente la legitimidad constitucional de los límites impuestos a las subvenciones económicas de los particulares en virtud de que, en opinión de la mayoría, podían constituir injerencias indebidas en la campaña electoral.⁴³ En el caso *Mcintyre vs. Ohio Elections Commission* de 1995, la Corte determinó la inconstitucionalidad de la prohibición de difundir propaganda anónima al reiterar la relevancia de la manifestación de las ideas en el ámbito político.

Por su parte, las reglas del *par condicio* en su artículo 35 establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos la misma oportunidad. De ahí que Roberto Borello señale que de la norma se pueden desprender dos modalidades: 1) derecho de contratación de espacios radiotelevisivos abierto a todos los competidores y que al mismo tiempo ofrezcan las mismas condiciones de trato a todos los competidores, es decir, igualdad de tratamiento en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios y 2) que todos los espacios concedidos a un candidato a título gratuito impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos y de la misma manera gratuita.⁴⁴

⁴³Astudillo Reyes, César, "El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", Op. Cit., p. 188.

⁴⁴ Cfr. Borello, Roberto, *Por condicio e radiotelevisiones. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Op. Cit., p. 109.

B.2 Modelo inglés (racionalizado)

El modelo inglés sustenta que la comunicación entre los contendientes políticos no debe estar condicionada por el dinero, 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.⁴⁵

La gran diferencia entre este modelo y el de los Estados Unidos se encuentra en que ninguna opción política puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, lo que se logra a través de una ponderación legislativa en la que se armonicen los bienes jurídicos por cada uno a través de normas que garantizan la igualdad de oportunidades de los sujetos políticos.

No causa asombro que el fenómeno del 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 en su favor.⁴⁶

Este tipo de esquemas ha sido adoptado por países como España, Francia, Alemania, de alguna manera en Italia, ajustando siempre a la realidad social y legal en la que se desenvuelve cada sistema de gobierno. Sin embargo, se debe destacar que tuvo sus raíces en Inglaterra donde se pudo desarrollar gracias a dos condiciones que resultaron básicas: a) la familia jurídica a la que pertenecen y b) su sistema de partidos políticos.

En relación con el primero, las normas del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo, a partir de la práctica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos. La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de

⁴⁵Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, Op. Cit., p. 79.

⁴⁶Cfr. Borello, Roberto, *Por condicio e radiotelevisiones. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Turin, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 28.

condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.⁴⁷

César Astudillo ha señalado que el sistema inglés se fundamenta en una normativa muy rígida que confronta a la libertad de expresión con el principio de igualdad de oportunidades y el del pluralismo político, por lo que, el sistema se sustenta en dos modalidades básicas: 1) el acceso a los partidos a la radio y televisión de manera gratuita y 2) el establecimiento de la prohibición se impide la contratación de propaganda electoral.⁴⁸

Los espacios gratuitos (*party election broadcasts*) se otorgan a los partidos dentro de los periodos electorales para que puedan ser utilizados en temporada de elección o en los mecanismos de democracia directa en que se trate, además, se otorgan espacios para que los partidos tengan presencia en periodos fuera de los procesos electorales (*party political broadcasts*).⁴⁹

Para la asignación de los tiempos del Estado se reguló, en la *Political Parties Elections and Referendums Act de 2000*, que sólo los partidos que tuvieran registro podían acceder a los espacios en radio y televisión. También se legisló la creación de un órgano especializado (*Electoral Commission*), el cual tendría competencia consultiva en relación con los entes que tienen capacidad de emitir normas sobre el acceso a la radio y la televisión.⁵⁰

En materia de publicidad política, desde la expedición de la *Broadcasting Act* de 1990, se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, que excluyera así de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión. El propio artículo 8° de dicha reglamentación establece la prohibición de la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente, dirigida hacia el objetivo

⁴⁷Cfr. Borello, Roberto, *Por condicio e radiotelevisiones. Introduzione alla temática. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Op. Cit., p. 109.

⁴⁸Ver. Astudillo Reyes, César, "El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", Op. Cit., p. 190.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Los criterios de distribución de espacios que se han establecido sostienen que estos deberán varias atendiendo al tipo de elección en que se trate y al número de candidatos que se registren por partido.

total o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político.⁵¹

Lo cierto es que entre los modelos podemos destacar que, a diferencia del modelo de Estados Unidos, el inglés establece puntuales límites a la capacidad financiera de los sujetos de la contienda, lo que asegura una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita.

B.3 Modelo español

Al igual que las estadounidenses, las campañas políticas españolas están fuertemente centradas en los medios. Los partidos han transformado sus estructuras, profesionalizándolas y orientándolas a la gestión de los activos comunicativos y a la captación de votos.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que el dinero que se gaste en publicidad relativa a pancartas, carteles y banderolas no puede exceder del 25% del total del gasto que se fije para cada tipo de elección. Asimismo, señala que los gastos realizados en publicidad en la prensa periódica y en las radios de titularidad privada no pueden superar el 20% del límite de gasto previsto para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones según el proceso de que se trate (art. 58.1).

Cabe señalar que junto a la subvención por gastos generales (que se determina aplicando los criterios que establece la Ley, por ejemplo, cantidad fija por escaño y cantidad fija por votos obtenidos por candidato que hubiera alcanzado escaño en el Congreso y en el Senado), se subvencionan también los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral. También se fijan unos criterios y límites en la subvención y gasto por este concepto. La condición para obtener la

⁵¹Ver. Astudillo Reyes, César, "El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", Op. Cit., p. 190.

subvención por envíos por parte de las formaciones políticas siempre se hace depender de que éstas hayan obtenido una representación suficiente.⁵²

Respecto al tema de radio y televisión la normativa española pone a disposición de quienes concurren a las elecciones medios públicos gratuitos para, por un lado, colocar banderolas, pancartas, carteles. Los ayuntamientos tienen la obligación de reservar esos espacios gratuitos que son distribuidos entre quienes concurren atendiendo al criterio del número total de votos en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción y según las preferencias de las formaciones. Por otro lado, para la celebración de actos de campaña electoral, los ayuntamientos comunican a la Junta Electoral de Zona los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de campaña, a través de una publicación oficial, y los representantes de las candidaturas pueden solicitar su utilización; el local se atribuye en función de distintos criterios (art. 57).⁵³

Además, se reconoce a los partidos el derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral en las emisoras de televisión y radio de titularidad pública –no así en las emisoras de titularidad privada– conforme a una serie de criterios legalmente establecidos, cuya base parte del número total de votos obtenidos por esa formación en las anteriores elecciones equivalentes. De igual forma, está prohibida la publicidad de pago en los medios de titularidad pública –televisión y radio– (art. 60.1) y en las emisoras de televisión privada. No así en la prensa ni en las radios privadas; no obstante, como ya hemos señalado, la Ley establece un límite de gasto para los partidos en este concepto.

De igual forma se establece un mandato que impone el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral y que, extendiéndose a las emisoras de televisión privadas, implica el cumplimiento de una serie de reglas que afectan directamente,

⁵² García Mahamut, Rosario, *Modelos de comunicación política: el caso de España*, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 22, México, 2010, p. 18.

⁵³ García Mahamut, Rosario, *Modelos de comunicación política: el caso de España*, Op. Cit., p. 19.

entre otros, al tratamiento de la información electoral que los medios de comunicación realizan.⁵⁴

Por su parte, el candidato o los líderes de los partidos se convierten en el centro de la atención de la comunicación. Todo está supeditado a la imagen del político, tal y como sucede en los Estados Unidos, donde llega a tener un papel más determinante. Desde el punto de vista de Rubén Sánchez, se distinguen cuatro fases de evolución de la comunicación política en España.⁵⁵

Otro detalle que llama la atención del modelo español es que tampoco pueden hacer los poderes públicos campañas que contengan alusiones a los logros obtenidos en su mandato, ni contener imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por algunas de las entidades políticas concurrentes en las elecciones. Con ello se trata de garantizar que no se produzcan abusos dominantes por parte del poder político que rompan el equilibrio y el derecho a la igualdad de arma entre las distintas opciones en liza.

- Fase preparatoria: es la etapa posterior a la dictadura, durante esta etapa la comunicación política fue escasa, unidireccional y marcada por el poder.
- Fase ideológica: existía una oferta política basada en la ideología; había una relación directa entre el político y el elector, la estrategia comunicativa facilitaba el contacto personal, los mensajes escritos y en radio.
- Comunicación de masas: el centro neurálgico era la imagen, se presentaba una competencia política que disminuía el número de partidos, por lo que la oferta política se concentraba en pocos; paralelamente los medios de comunicación empezaban a desarrollarse. En esta etapa inició la profesionalización de las campañas electorales con procesos novedosos como la investigación, planificación y despliegue de medios.
- Implementación del marketing: La política española se incorporó a la tendencia en la que la profesionalización de los partidos políticos, el empleo

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 21.

⁵⁵ Sánchez Medero, Rubén, *La comunicación política española, ¿un modelo propio o una adaptación del modelo estadounidense?* Revista de Ciencias Sociales 1, 2009, pp. 9 – 23.

de las técnicas y herramientas del marketing comercial, la personalización de candidato, son características de la nueva comunicación política.⁵⁶

De España se puede aprender que la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's) está marcada por los atentados terroristas de marzo de 2004 en Atocha. Este lamentable hecho rompió las formas tradicionales de comunicación política vertical con apenas unos cuantos días previos a las elecciones generales de ese año. La comunicación fluyó de manera constante y vertiginosa entre los ciudadanos, dejando en un segundo plano la que se manejaba en los medios tradicionales, algo que, sin duda, influyó en los resultados electorales que terminaron por no favorecer al Partido Popular.

B.4 Modelo argentino

En décadas recientes la forma de comunicar política en Argentina ha dado respuestas a las nuevas lógicas de interacción entre políticos y ciudadanos. Esta relación ha ido amoldándose a las expresiones ciudadanas que forjó el contexto político, social y cultural, por lo que se ha exigido reconfiguraciones en el intercambio de información.

Argentina al igual que muchos países de América Latina han pasado por diversos movimientos sociales y reformas constitucionales y legales que han dado paso a su propio modelo de comunicación. Así, por ejemplo, en 1974 se estatizan los canales siguiendo el modelo de control gubernamental de los medios. Sin embargo, para 1983 se instauró una censura generalizada de los medios de comunicación y un control directo de los canales de televisión nacionales.⁵⁷

Así, se crea la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la cual se pretende, entre otras cosas garantizar la libertad de expresión, la pluralidad de ideas y la democracia. No obstante, se debe tener cuidado de que no sólo se haga una desconcentración de la propiedad de los medios, sino que, también tenga sus

⁵⁶ Sánchez Medero, Rubén, *La comunicación política española, ¿un modelo propio o una adaptación del modelo estadounidense?* Op. Cit., pp. 9 – 23.

⁵⁷ El Canal 7, estatal desde sus orígenes, quedó bajo la tutela de la Presidencia de la Nación; mientras que los canales 9, 11 y 13 quedaron al mando del Ejército, la Marina y la Aeronáutica, respectivamente.

efectos en la pluralidad de expresión, la multiplicidad de voces al, aunque éstas sean contrarias a la gestión gubernamental.

En 2013 se publicó el Decreto 760/13 en él se reglamentó el mecanismo para que los partidos políticos puedan difundir sus avisos publicitarios en los medios clásicos como la radio y televisión (audiovisuales), durante las primarias y las campañas electorales. En síntesis, quedó prohibido pagar avisos publicitarios en radio y TV.

Según dicho Decreto todos los medios audiovisuales deberán ceder 72 minutos diarios para transmitir propaganda electoral. La mitad de esos espacios serán distribuidos por igual “entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen candidatos”; y el resto, “en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior”.⁵⁸ Esto, se tradujo a que los partidos políticos tuvieran espacios gratuitos en radio y TV. Pero, no podrán pagar por avisos audiovisuales. La publicidad oficial seguirá en campaña.

De esta manera se estipuló que cada spot tuviera una duración máxima de 96 segundos -24 segundos menos que en las últimas elecciones-. Aunado a que, sólo se transmitirían durante los últimos 25 días de las campañas y concluirían dos días antes de la jornada electoral -veda electoral-. Además, los tiempos en radio y televisión se dividen en cuatro franjas horarias. Se destina el 10% del tiempo para la campaña del Consejo de la Magistratura, 30% para diputados, lo mismo para senadores y legisladores de la ciudad de Buenos Aires.⁵⁹

Para aquellas provincias que no tengan elección de senadores, las listas de diputados usarán el 60% del tiempo. Respecto a los noticieros se destinará un 10% para los candidatos al Consejo de la Magistratura y el 90% restante se dividirá entre todos los distritos. Por si fuera poco, y al igual que en México, todos los partidos políticos tienen prohibido contratar publicidad en radio y TV para la campaña electorales.

⁵⁸ ELECCIONES 2013, El *Gobierno reglamentó la propaganda electoral*, Diario Clarín, consultada en: https://www.clarin.com/politica/Gobierno-reglamento-propaganda-electoral_0BkbmeMDiPQg.html (27 de septiembre de 2018).

⁵⁹ Ibidem.

Respecto a la publicidad gubernamental, la legislación electoral establece que está se podrá emitir hasta 15 días antes de las elecciones generales –luego, con restricciones-, siempre y cuando no promueva expresamente el voto a favor de algún candidato. Se podrá transmitir en radios y televisión sin límite en cantidad de avisos ni en su duración.

Un gran acierto que tiene el modelo argentino y que, en el caso particular de México no existe en la Legislación, pero si en la práctica política de los gobernantes, 15 días antes de las elecciones se prohíben los actos de “inauguración de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas” y la “realización de todo acto de Gobierno que pueda promover la captación del sufragio”.

B.5 Modelo mexicano

El modelo mexicano más que una combinación es el resultado de una serie de fenómenos políticos y sociales que se desarrollaron a lo largo de las tres últimas décadas. Pretende reaccionar las conductas que se han ido ejecutando en los procesos electorales. Esto incluye conductas de promoción y descredito a los adversarios, dejando sin importancia que, fuera o no, época de campañas.

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

Así, fue necesario no sólo repensar el modelo de comunicación, sino establecer vías punitivas que fueran idóneas para detener las posibles afectaciones a la equidad. Si bien es cierto que cada reforma ha tenido como eje principal la “equidad” en las contiendas, también lo es que han caminado entorno a dos grandes aspectos como lo son el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación. Han sido estos temas los grandes pilares de las recientes reformas, particularmente, de las modificaciones hechas en la reforma 2007, cuyo gran objetivo estuvo centrado en incidir decididamente en las condiciones de la competencia política bajo la premisa

de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.⁶⁰

En la legislación de 1996 se disponía que, por un lado existiera un sistema de financiamiento predominantemente público que aseguraba cantidades importantes de dinero a los partidos políticos (bajo un criterio de distribución mixto)- Además, se estipulaban topes de gastos de campaña, límites al financiamiento privado, procedimientos de fiscalización y sistemas de sanciones, mientras que, por otra parte, se garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con un criterio mixto que incorporaba un elemento de asignación basado en el tipo de elección y que, además, posibilitaba el acceso de los partidos a la propaganda onerosa a través de contratación directa e indirecta, dictaba restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda.⁶¹

Poco tiempo fue el que se necesitó (10 años para ser exactos) y cuatro procesos electorales para darse cuenta de lo endeble que podía ser un modelo poco *sui generis*, como el que se había decidido adoptar. Se hizo evidente la falla no sólo en los sistemas de fiscalización de los recursos con que se adquirirían los tiempos en radio y televisión, sino que tanto los partidos como las autoridades electorales hicieron que se balanceara el modelo por el diseñado en Estados Unidos.

La elección presidencial de 2006 fue el parteaguas no sólo para una reforma de gran calado, sino que fue el parámetro para definir la comunicación política mexicana como un modelo de índole europeo, es decir, como un esquema jurídico “racionalizado”.

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 europeos. En estos diseños se ideó el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión mediante espacios

⁶⁰Para mayor información se sugiere leer a Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, 2008, pp. 676-677.

⁶¹Ver Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000, p. 363 y ss.

gratuitos, al mismo momento en que se prohíbe la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación. Por ejemplo, Chile solo lo hace en televisión.⁶²

III. El modelo de comunicación política-electoral mexicano en las reformas electorales

En nuestro país las reformas electorales han sido algo más que una “arena” de la contienda política. Fueron convertidas en un elemento activo de la democratización (a favor por lo general, y en contra eventualmente). No es que se insinuó que la norma, la Ley o las instituciones sean los verdaderos creadores del cambio político; pero llama la atención sobre el carácter activo que las instituciones y las leyes tienen para modelar y aun para imponer o restar movilidad al cambio político.⁶³

Lo que se podría asegurar es que las reformas electorales que se han gestado han sido implementadas como una eventual respuesta a una realidad política conflictiva. Los cambios constitucionales no son una variable independiente, sus alcances y limitaciones dependen ampliamente del contexto en el que se llevan a cabo.

Con la finalidad de conocer la construcción del modelo mexicano se necesita recorrer su historia. Para ello, retomaremos una clasificación hecha por Emilio Rabasa, quien nos advierte que, para efectos más didácticos, el conjunto de reformas político-electorales puede dividirse en dos etapas: 1) la primera abarca de 1953 hasta 1977, la cual se trata de reformas aisladas al sistema electoral, que abordan aspectos parciales del mismo y 2) reformas de amplio contenido estructural y funcional, que abarcan de 1977 a la fecha.⁶⁴

⁶²Navarro Fierros, Carlos, “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”, en Nohlen, Dieter et. Al (comp), *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, 2007, p. 814.

⁶³Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., p. 38.

⁶⁴Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral edición bilingüe español-inglés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, núm. 196, 2012, p. 11.

Para el estudio de la evolución, construcción y consolidación del modelo de comunicación política mexicano, es necesario hacer un recorrido, específico, en las reformas del segundo bloque señalado.

A. Reforma de 1977

Las reformas constitucionales trazaron un nuevo esquema de la participación política en el país. Hubo grandes cambios, pero hablando de comunicación política se optó porque los partidos políticos nacionales tuvieran el derecho a participar en las elecciones locales sin ningún otro requisito más que el de contar con un registro nacional. Para que pudieran acceder a esta posibilidad fue necesario diseñar un esquema de competencia en condiciones de equidad para todos, por lo que se desarrolló como prerrogativa su acceso a los medios de comunicación.

Al convertirse los partidos en entidades de interés público adquirieron mecanismos de protección y fomento, lo que se conocería como prerrogativas. El acceso a los medios de comunicación se convirtió en un elemento para desplegar sus campañas electorales y dar a conocer sus propuestas, de tal manera que la inserción de los partidos políticos en el texto constitucional reconoció la necesidad de distribuir sus prerrogativas conforme al principio de equidad y al derecho de participar en las elecciones locales y municipales.⁶⁵

Esta reforma estableció por primera vez, el uso de los medios de comunicación en favor de los partidos políticos, para desplegar sus actividades a través de ellos. Con esto se abría la barrera a que tuvieran tiempos permanentes en la radio y la televisión, carteles y folletos para las campañas electorales, espacios públicos para la realización de actos de propaganda, apoyos para tareas editoriales, etcétera.⁶⁶

Este era el primer paso para la regulación de la comunicación política en el sistema político-electoral mexicano. Se abría la discusión al modelo de comunicación que se adoptaría.

⁶⁵Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral edición bilingüe español-inglés*, Op. Cit., p. 15.

⁶⁶Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 113.

B. Reforma de 1986

Tras varios años de la reforma y con múltiples procesos electorales celebrados, en 1985 se hicieron más evidentes los conflictos electorales que se vivían a lo largo del país, por lo que la revisión a la norma era más que necesaria.

Un hecho trascendente fue la creación del Tribunal Contencioso Electoral (TRICOEL), puesto que era el nacimiento de una autoridad de control jurisdiccional en esta materia. Aun cuando dicho órgano sólo tenía un carácter administrativo, con su creación se sentaron las bases para la construcción de las nuevas instancias jurisdiccionales.⁶⁷ En materia de comunicación política no hubo cambios.

C. Reforma de 1989-1990

Por la falta de certeza y legalidad, fue necesario cambiar las reglas electorales. En 1989 se procedió a un cambio institucional en el que se rediseñó el ente público encargado de la organización de los comicios. A partir de una reforma constitucional al artículo 41 de 1990, se creó el IFE. Con el surgimiento del instituto se permitió, entre otras cosas, la incorporación de los partidos políticos nacionales en los procesos de la organización electoral.⁶⁸

En materia de medios de impugnación esta reforma tuvo como innovaciones las siguientes: a) la ampliación de los medios de impugnación, para que cada etapa del proceso electoral fuera definitiva; b) la desconcentración del Tribunal Electoral, que funcionaría en pleno y cinco salas regionales y c) la creación de la figura del juez instructor.⁶⁹

⁶⁷ Ibidem, p. 182.

⁶⁸ Carbonell, Miguel, Instituto Federal Electoral, Diccionario de Derecho Constitucional, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 312.

⁶⁹ Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral edición bilingüe español-inglés*, Op. Cit., pp. 23-24.

D. Reforma de 1993

Para 1993 se recompuso la competencia del TRIFE, de tal forma que sus resoluciones serán definitivas e inatacables, quedó como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Se reestructuró al imponer una sala de segunda instancia que conocería de las impugnaciones que derivaron del nuevo sistema de calificación electoral.

En cuanto al tema de los medios de comunicación el acceso desigual a los medios electrónicos y el tratamiento de los noticiarios a las actividades de los diversos partidos en campaña constituían otro tema rezagado y recurrente en la agenda electoral.

José Woldenberg señala que para los partidos de oposición se trataba de una materia con, por lo menos, tres grandes apartados:

- a) La utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión;
- b) La compra de publicidad, y
- c) El comportamiento de los medios cara a los actores políticos (cobertura noticiosa)⁷⁰

No obstante, el litigio estuvo en la compra de publicidad y comportamiento de los noticiarios. Más allá del contenido de las normas, se debe rescatar que la sola incorporación al Código Electoral fue digno de rescatar.

La reforma estipuló que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de estos medios que entregarían un catálogo de horarios y tarifas mismo que, a su vez, sería puesto a disposición de los partidos. Fuera de esos tiempos no se podría contratar publicidad.⁷¹

⁷⁰Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 298.

⁷¹ Ibidem, p. 299.

E. Reforma de 1994

El tema de la comunicación política fue una de las piezas claves de esta reforma. Si bien no se estipuló a nivel constitucional, se hizo dentro de los acuerdos de las principales fuerzas políticas. Se determinó que los medios de comunicación no sólo eran vehículos de la pluralidad real, sino que, por el contrario, se habían vuelto factores desequilibrantes de la competencia, tanto en lo que toca a su trato parcial a la oposición como en lo relativo a la cantidad, tiempo y espacio que habría para el partido en el gobierno.⁷²

Para dicha elección los partidos políticos lograron un acuerdo que se denominó “Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos”,⁷³ los cuales tuvieron a bien realizar la cobertura de la campaña en un formato o sección especial dedicado a ella; realizado bajo los criterios de objetividad, calidad, posibilidad de aclaración, con un manejo equitativo en los tiempos de transmisión, una evaluación de la importancia de las noticias generadas, en un esquema de comunicación y corresponsabilidad entre las oficinas de prensa de los partidos y los medios.⁷⁴

Aunado a eso se tomaron medidas administrativas como monitoreos sistemáticos de los medios de comunicación, principalmente de los principales noticieros de radio y televisión, las principales cadenas televisivas nacionales decidieron ceder tiempo (tres programas de quince minutos en horarios preferentes) gratuitamente a todos los partidos, la aceptación de estas mismas empresas para que se transmitieran íntegros y en directo los cierre de campaña de todos los partidos, el Presidente suspendió durante los veinte días previos la difusión de los programas gubernamentales Procampo y Pronasol.⁷⁵

⁷²Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 338.

⁷³Para mayor conocimiento de los “lineamientos” se sugiere leer Trejo, Raúl, “Equidad, calidad y competencia electoral (las campañas mexicanas en la televisión mexicana”, en Pascual M., Pablo, *Las elecciones de 1994*, Ed. Cal y Arena, México, 1995.

⁷⁴Trejo, Raúl, “Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado”, en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords), Flacso-Porrúa, México 1995.

⁷⁵Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 342.

Además, se produjo un acuerdo que otorgó 180% de tiempo adicional para los programas proselitistas en radio y televisión de cada uno de los partidos y en la recta final el IFE convino con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión difundir 116 mensajes radiofónicos conforme a la esfuerza electoral.

F. Reforma de 1996

Esta reforma electoral es conocida por muchos como la reforma hacia la equidad en la contienda electoral. Esta modificación tuvo como sustento la notoria imparcialidad de los medios de comunicación no sólo en cantidad, sino en tipo de información que se brindaba al electorado hacia el partido en el poder.

Dentro de sus principales cambios se encuentra seis ejes temáticos propuestos por Emilio Rabasa, a saber: 1) la integración del Consejo General⁷⁶, 2) las nuevas reglas para una competencia electoral equitativa “equidad”, 3) la recomposición del Poder Legislativo, 4) la elección popular del Gobierno del Distrito Federal, 5) la nueva jurisdicción electoral y 6) la extensión de la reforma a los estados.⁷⁷

En cuanto a la jurisdicción conviene destacar que se incorporó al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación, lo que implicó una distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el propio tribunal, en la que el máximo tribunal resolvería exclusivamente las acciones de inconstitucionalidad (leyes) y el Tribunal Electoral resolvería sobre la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidas. Adicional a que, ahora, es la Sala Superior y no la Cámara de Diputados, la que realiza el cómputo de la elección presidencial y formula la declaración de validez de la elección y la constancia de mayoría.

En la legislación se estableció que el tiempo oficial disponible para los partidos políticos ocurriría en los horarios con más audiencia, y que fuese distribuido con el

⁷⁶ En cuanto a la autoridad electoral el cambio sustancial consistió en haber sacado al Poder Ejecutivo de la participación en esta función y darle rango constitucional al IFE y su integración, por lo que el control se depositó en los “Consejeros Electorales”, únicos miembros que tendrían derecho a voz y voto.

⁷⁷Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral edición bilingüe español-inglés*, Op. Cit., p. 30.

mismo criterio que el dinero público: 70% proporcional y 30% inversamente proporcional a la fuerza electoral.⁷⁸ Se establecía un tope a la contratación de tiempos y espacios en radio y televisión, el cual no podría ser mayor al 10% del total del financiamiento público a cada partido, se pactó que la propaganda gubernamental de cierto tipo fuera suspendida durante la campaña, asimismo se hablaba de que el IFE realizara monitoreos aleatorios a los noticiarios de radio y televisión, regulará encuestas y conteos rápidos, y apoyará le realización de debates públicos entre los candidatos.⁷⁹

Además, la Ley establecía la necesidad de contar con un catálogo de tarifas en los medios impresos para evitar la especulación y el trato diferenciado hacia los partidos e incluso decía el texto: “*se explorará la posibilidad y la viabilidad de abrir un canal de televisión y una estación de radio para la difusión de actividades políticas*”.⁸⁰

G. Reforma 2007

Esta reforma no sólo buscó atender los problemas estrictamente electorales relacionados con los procesos comiciales, sus actores políticos (partidos) las condiciones en las que desarrolla la competencia política entre ellos, las instituciones electorales y sus atribuciones; sino que, además, encarnó una verdadera puesta de parte de los poderes del Estado para redefinir su relación con los poderes mediáticos, relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las

⁷⁸Con la finalidad de difundir las candidaturas durante los periodos electorales e independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los partidos políticos tenían derecho a otras transmisiones gratuitas en radio y televisión, entre las que figuraban: a) en el proceso electoral en que se elegía Presidente, se asignarían 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión para los partidos políticos, b) en el proceso electoral en que sólo se elijan miembros del Congreso, se asignarán 125 horas en radio y televisión para todos los partidos políticos y c) además de los tiempos de transmisión anteriores, en cada periodo de campañas electorales el IFE adquiriría hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a discusión de los partidos políticos. Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 440.

⁷⁹Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, Op. Cit., pp. 409.

⁸⁰Idem.

instituciones públicas por parte de los intereses privados de los titulares de las concesiones.⁸¹

Por lo que se centró en el cambio de paradigma de las reglas de comunicación, en otras palabras, diríamos que se centró en el cambio de modelo adoptado, puesto que fue la reforma de 2007 la que abandonó el modelo estadounidense, basado en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación que intente limitar la libertad de expresión;⁸² para transitar al sistema europeo, sustentado en la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.⁸³

Se 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; y
 - IV. Se prohíbe la calumnia electoral.⁸⁴

⁸¹Córdova Vianello, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008", en Córdova Lorenzo y Salazar, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, Tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 68.

⁸²Fiss, Owen, *State activism and state censorship*, Op. Cit., pp. 33.

⁸³Fiss, Owen M., La ironía de la libertad de expresión, Op. Cit., pp. 32-33.

⁸⁴ 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.

- 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.⁸⁵

Dentro de los principales cambios que sufrió el TEPJF fueron:

- 1) Se dispone que las Salas Regionales funcionen de manera permanente,
- 2) Se establecen de manera explícita las causales que pueden llevar a la nulidad de una elección,
- 3) Se dota a la Sala Superior de la facultad de atracción para hacerse llegar los asuntos que a su consideración sean de suma relevancia,
- 4) Se le facultó a la SCJN para decidir en definitiva sobre las contradicciones de tesis que puedan presentarse entre las Salas del Tribunal,
- 5) Se suprimió la facultad de la SCJN para investigar respecto a posibles violaciones del voto popular, dado que para ello está el TEPJF; y
- 6) La renovación de los Magistrados se hará de manera escalonada.

H. Reforma 2014

La reciente reforma atendió a la demanda de suprimir el poder político-electoral que tenían los gobernadores de las entidades federativas en los institutos locales electorales, por lo que se trazó un eje central en acotar ese poder y hacer de la nacionalización de las elecciones su eje central.

Se podría hablar de seis ejes fundamentales de la reforma: A) régimen de gobierno (gobiernos de coalición y ratificación de algunos funcionarios del gabinete por parte del Poder Legislativo), b) régimen de partidos (inclusión del principio de paridad en la nominación de candidatos y el aumento del umbral de votación para mantener el registro a 3% de la votación), c) autoridades electorales (cambio en la designación de consejeros de los institutos locales electorales, ahora Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y de los Magistrados de los tribunales electorales

⁸⁵Para conocer a mayor detalle los aspectos generales del nuevo régimen de comunicación política se sugiere consultar Astudillo Reyes, César, "El sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", en Córdova Lorenzo y Salazar, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, Tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

locales),⁸⁶ d) se establece un nuevo procedimiento de fiscalización y decretar el rebase de topes de gastos de campaña e) la instrumentación de la participación ciudadana (candidaturas independientes) y f) comunicación política.

Del último punto se pueden desprender algunos puntos específicos: Se introdujo una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI), de modo que el mismo artículo señala que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. Sin embargo, el propio artículo establece una condicionante que dificulta la actualización de la causal, pues señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5%.

Otro cambio que impacta las reglas de comunicación es la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una Ley que regule la propaganda gubernamental (artículo Tercero transitorio).

Además, modifica la tramitación del procedimiento especial sancionador, creado en la reforma de 2007, dejando al Instituto Nacional Electoral (INE) la recepción, tramitación e investigación de las quejas/denuncias y a la Sala Regional Especializada, de nueva creación, la resolución de estas. Esta sentencia podrá ser recurrida ante la Sala Superior del TEPJF.

Un punto por reflexionar de la reforma fue que la adopción de medidas cautelares se dejó en manos de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, medida que podría ser impugnada ante la Sala Superior.

⁸⁶ Ahora la designación la harán: de los Consejeros Locales el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de los Magistrados locales el Senado de la República, cuando antes de la reforma lo hacían los Congresos de las entidades federativas.

Reflexiones sobre el capítulo

En la actualidad los procesos electorales no se pueden imaginar sin la intervención de los medios de comunicación y en buena parte de las TIC's. Estos han permitido que los mensajes de contenido política lleguen a una mayor cantidad de ciudadanos y, por ende, transmitiendo las ideas y contenidos con las que pretenden convencer al elector de que son la mejor opción. Pese a ello, los diversos actores políticos - como partidos políticos, gobernantes y candidatos- han demandado, como producto del pluralismo político, una serie de medidas que permitan contender en igualdad de condiciones.

Estas prerrogativas han servido de base para crear no sólo igualdad de condiciones entre las diversas opciones político. Además, han sido factor importante para lograr equidad en las contiendas electorales. La simple existencia de medios de información y de prensa no hace que se dé más democracia. Se necesita de una serie de acciones que permitan la ejecución de una oposición, un sistema de múltiples ideas sobre un hecho público o sobre los acontecimientos que tienen injerencia en la sociedad.

Para ello, los Estados se han dado a la tarea de adoptar modelos que han servido de base para que se presente al electorado las opciones políticas, así como la forma en que podrán allegarse de esta misma. Los modelos pueden ser abiertos, cerrados o mixtos.

En los último dos se pretende evitar la injerencia del dinero sobre la oferta política, es decir, que el factor económico sea determinante para el resultado final. Esto se puede traducir en que busca erradicar aquella premisa que sostiene que, quien tenga más recursos se pueda dar a conocer a más ciudadanos, con la finalidad de ganar las elecciones. Caso contrario a lo que ocurre con los modelos abiertos, en donde no existe un límite de contratación y pueden adquirir propaganda política o electoral, sin contravención alguna y con el espectro más alto de discusión, conforme a los estándares más altos de libertad de expresión, para convencer al elector de que son la mejor opción.

Una vez analizado lo anterior, el presente capítulo retoma las reformas que si bien dieron paso al pluralismo político también sirvieron de base para conformar el actual modelo de comunicación política mexicano. Éste es el resultado de diversos momentos y campañas que se han vivido a lo largo de las últimas décadas, las cuales permitieron saber en qué condiciones competía la oposición en el país.

De ahí que la reforma electoral de 2007 y en mucho menos medida la de 2014 fueran la base para transitar de un sistema de discusión abierto, donde cualquier podía contratar o adquirir tiempos en radio y televisión para favor a un partido o candidato a uno donde el IFE-INE fuera el encargado de otorgar tiempos a los partidos políticos y candidatos para promocionarse en estos medios. Además, se establecieron reglas para los contenidos de los mensajes que no se limitaron a establecer tiempos, sino que regularon -incluso- la denigración y la calumnia.

Y como se verá en los siguientes capítulos, se instauró un procedimiento administrativo sancionador de naturaleza sumarísima que pudiera reparar aquellas conductas que violaran estas nuevas reglas de transmisión de mensajes.

Capítulo 2: “Justicia Constitucional Electoral”

I. Control constitucional general

En la actualidad es importante entender que la riqueza de un modelo democrático constitucional está en saber que el ejercicio del poder se encuentra formal y materialmente limitado y, que, estos límites se encuentran reconocidos en su propio pacto federal (Constitución).⁸⁷ Es, pues, la Ley Suprema la que se encarga de establecer los derechos y obligaciones de gobernados y depositarios del poder público. De ahí que resulte conveniente conocer los mecanismos de defensa que se brinda para controlar a cualquiera de los poderes públicos. Esto es fundamental para todo Estado que se dice democrático y de Derecho.

Esta premisa abre la discusión sobre la relación que guarda la soberanía de la que se allega el pueblo para dictar una norma suprema frente a la democracia constitucional que brinda límites a los poderes. Se ha sostenido que “*el derecho es la negación de la soberanía y la soberanía es la negación del derecho, porque, en sí, la soberanía es la negación del derecho*”,⁸⁸ entonces, deberíamos entender que estos dos conceptos son compatibles, toda vez que el constitucionalismo se basa en la limitación de estos poderes. Sin embargo, abre la brecha al imaginario existencial sobre una democracia sin soberanía.

Pedro Salazar ha propuesto una ruta de existencia para este eventual problema, que “*ambos conceptos son compatibles cuando es el mismo soberano el que limita, a través de una constitución, su propio poder*”.⁸⁹ En la actualidad se busca un ideal que, sin vaciar a la soberanía popular, nos conduzca hacia el gobierno de las leyes y no hacia el dominio discrecional de los hombres.

⁸⁷El modelo democrático constitucional puede ser entendido como aquel régimen (o forma de gobierno) en el que el ejercicio del poder de decisión colectiva (fundado en la atribución de derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad) se encuentra formal y materialmente limitado. Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, p. 57.

⁸⁸Ferrajoli, Luigi, *La sovranità del mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Anabasi, Milán, 1995, p. 43.

⁸⁹Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, Op. Cit., p. 71.

Además, es cierto que el otorgamiento de las prerrogativas, como el acceso a radio y televisión para difundir los mensajes políticos, es un derecho consagrado constitucionalmente. Sin embargo, también lo es que, los límites a su ejercicio están reconocidos en el propio texto constitucional. De ahí que tome relevancia que no solo se establezcan límites, sino que se hayan creado mecanismos de impugnación cuando las conductas no se ajusten las reglas establecidas.

En materia de comunicación política México ha establecido dos tipos de controles que tipifican estas conductas: 1) un control administrativo de actos; y 2) un control jurisdiccional de los mismos. Así, pues, es la propia Constitución la que establece límites a las actuaciones de los actores políticos y, a su vez, establece un control jurisdiccional -vía el procedimiento especial sancionador, su procedimiento de revisión y el juicio de inconformidad- de las reglas dictadas para hacer uso de su derecho a comunicar mensajes políticos.

Asimismo, nos resulta necesario entender a la democracia constitucional como el producto de la integración de la dimensión formal y sustancial de la propia democracia. En el ámbito formal se debe entender como aquella injertada en el paradigma legislativo consistente, esencialmente, en un método de formación de las decisiones políticas, es decir, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo o a la mayoría de sus miembros el poder de asumir tales decisiones, directamente o a través de representantes. Por otro lado, el ámbito sustancial es en sí, el método de formación de las decisiones políticas fundado en la representación popular a través del sufragio universal que garantiza únicamente la forma democrática de la selección de los gobernantes, pero en modo alguno, implica que las decisiones mayoritarias tengan una sustancia democrática.⁹⁰

De ahí que resulte necesario entender a la reforma 2014 como una modificación regulatoria de las bases de la comunicación política, que en un criterio más estricto y formal que endureció las sanciones y la forma de trámite de estas.

⁹⁰Ferrojoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos, el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, México, Trotta, Bologna, Italia, 2014, pp. 35-44.

Al estudiar estas nuevas bases, se convierte en algo indispensable hacer las siguientes preguntas: ¿No era suficiente reformar sólo la Ley? ¿Para qué necesitaríamos causales de nulidad en la Constitución? ¿Para qué necesitaríamos en la Constitución un procedimiento administrativo para sancionar la violación del modelo de comunicación política?

Estas interrogantes se pretenden resolver bajo al análisis de las implicaciones de un control constitucional y un significado de lo que se plantea a través de él. Por ello, en este apartado se demuestra lo que implica el control constitucional del modelo de comunicación.

A. Control constitucional

En la actualidad el signo distintivo de un Estado de Derecho o del Estado sometido al Derecho es, sin duda, la existencia de un control judicial de conformidad con las leyes de todos los actos estatales, lo cual se aplica no sólo a los actos administrativos, a través del tradicional control contencioso administrativo, sino a las leyes y demás actos estatales de similar rango, a través del sistema de justicia constitucional.⁹¹

Este principio si bien es moderno, tiene sus orígenes en el control de actos que se realizaba en el siglo pasado y en el presente en los Estado Unidos, aunque, se consolidó en Europa hace unas pocas décadas, con la adopción del concepto de Constitución rígida,⁹² el principio de supremacía, la garantía de nulidad de los actos

⁹¹Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, segunda edición, México, Editorial Jurídica Venezolana, Investigaciones Jurídicas S.A., Ediciones doctrina y Ley TLDA, Colombia, 2013, p. 19.

⁹²Ignacio Burgoa señalaba que la supremacía no opera sólo para conseguir el aseguramiento o la efectividad de la Constitución, sino que, con vista a este objetivo se complementa con otro principio: *rigidez*. Este principio se opone al llamado de *flexibilidad* constitucional, que significa que Le Ley fundamental es susceptible de ser reformada, modificada y adicionada por el legislador ordinario, siguiendo el mismo procedimiento que se adopta para la creación y alteración de la legislación secundaria. Por el contrario, el principio de rigidez constitucional indica que, para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un “poder” *extraordinario, sui generis*, al que se ha denominado, por algunos autores “constituyente permanente” ... El principio de rigidez de una Constitución, opuesto al de flexibilidad, garantiza la efectividad de la supremacía de la misma. De nada sirve que una Ley Fundamental fuera suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común para la alteración de una ley secundaria, pudiera modificarse. Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, décimo quinta edición, México, Porrúa, 2002, pp. 367-368.

estatales que vulneren derechos, la consagración constitucional de los derechos fundamentales y la consideración de la Constitución como norma de derecho positivo directamente aplicable a los ciudadanos.⁹³

La idea de la justicia constitucional parte de la posibilidad de un control judicial de las leyes y de los actos estatales, situación que parte de la jerarquía de las normas que presupone a la Carta Magna como norma fundamental y suprema que debe prevalecer sobre cualquier otra. Esto implica que el poder de los jueces o de ciertos órganos con funciones jurisdiccionales sea el correcto para controlar la constitucionalidad de los actos estatales. Incluso, la potestad punitiva del Estado para declarar nulos los actos que sean contrarios a la Ley fundamental.

Así, no debemos olvidar que la Constitución en un Estado de Derecho tiene que estar dotada de supremacía en relación con cualquier otra norma jurídica o acto que emane del Estado. Implica que los actos del Parlamento y de absolutamente todos los demás órganos del Estado no pueden violar las normas de la Constitución y los demás principios constitucionales que de ellos deriven.⁹⁴

En la búsqueda de la consagración del control constitucional se ha pensado en varios mecanismos que permitan a los ordenamientos secundarios adecuarse al texto fundamental.

Las principales fuentes parten de las dos tradiciones jurídicas existentes: el *Common Law*, donde se da el primer antecedente del control constitucional de tipo judicial⁹⁵, que encarga a uno o varios tribunales la tarea de velar por la supremacía

⁹³Para mayor abundamiento se sugiere consultar García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981.

⁹⁴Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, Op. Cit., p. 22.

⁹⁵Sin embargo, para que un sistema de control de constitucionalidad por vía jurisdiccional se considere realmente completo, debe reunir ciertas condiciones, en la inteligencia de que normalmente los Estados tienen sistemas incompletos al no comprender todos los requisitos siguientes: 1) Una Constitución rígida.- Que tiene la característica de ser inflexible y modificable a través de un proceso especial con condiciones especiales; 2) Un órgano de control independiente del órgano controlado.- Ya que un autocontrol (verbigracia, el poder legislativo –llámese parlamento o congreso- respecto de la constitucionalidad de las leyes que el mismo elabora) sería en definitiva inútil; 3) Facultades decisorias del órgano de control.- Puesto que si las decisiones sólo constituyen meras recomendaciones o consejos, carece de vigor y efectividad cualquier control; 4) Derechos de los perjudicados a reclamar e impulsar el control.- En razón de que poco serviría un

constitucional y, por otro lado, la tradición romano-germana-canónica, a la que pertenece Francia, país donde se da el primer antecedente de control constitucional de tipo político,⁹⁶ en el cual se designa a uno o varios órganos ya existentes del Estado, o a uno creado al efecto, la tarea de defender la Constitución.⁹⁷

En Estados Unidos la implementación de este control se gestó desde los primeros años de vida independiente, puesto que se veía como el instrumento idóneo para limitar el poder que llegaban a ejercer tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, además, velaban por qué su función fuera apegada a la Constitución. Desde muy temprano, fueron los jueces los que se establecieron como los verdaderos guardianes de la Ley Suprema, lo que en sí se estaba gestando era lo que Hans Kelsen denominó control difuso, objeto de estudio de un apartado posterior.

Se estaba tratando de garantizar la supremacía constitucional, incluso, por encima de los principios de legitimidad democrática que acompaña a las decisiones de un órgano colegiado como lo es una asamblea elegida popularmente. Desde esta perspectiva se podría afirmar que la supremacía de la Constitución conllevaba la supremacía del Poder Judicial y no la del Poder Legislativo.

Pedro Salazar ha señalado que en 1803 el Juez Marshall, con su controvertida sentencia al caso *Marbury vs. Madison*, terminó de institucionalizar el control de constitucionalidad en su versión americana. Para Marshall, la facultad de los jueces

sistema de revisión de constitucionalidad si el agraviado no pudiera exigir el pronunciamiento del órgano de control; 5) Sometimiento de todo el mundo jurídico al control.- Pues si ciertas áreas del quehacer estatal se encuentran exentas del examen de constitucionalidad, ello conlleva a decir que la supremacía constitucional no impera realmente en un sistema jurídico. Ver Sagües, Nestor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Argentina, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1998, p. 3.

⁹⁶Respecto al control judicial es en Inglaterra donde se encuentra su primer antecedente en el *Habeas Corpus Subiciendum*, que se consagra por primera vez en un documento llamado Carta Magna 15 de junio de 1215, cuyo numeral 39 enunció: “Ningún hombre libre será prendido o encarcelado o desposeído de sus bienes o proscrito o desterrado o de cualquier otro modo castigado, ni iremos nos sobre él ni mandaremos contra él, sino previo el juicio legal de sus pares o en virtud de la ley del país”. En relación con el control político iniciado por Francia resulta la figura de Sieyès, quien propusiera la creación de una *Jurie constituttionnaire*, proyecto llevado a la práctica del constitucionalismo francés en la Constitución del año VIII en la época de Napoleón que adoptaría el nombre de “Senado conservador”, modelo que sería tomado después por las siete leyes constitucionales de 1836 en México. Cfr. Sagües, Nestor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, 2° edición, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 19 y, Castillo del Valle, Alberto, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Herrero, 1994, p. 22.

⁹⁷Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 16.

para aplicar el control de constitucionalidad tenía un fundamento lógico: la supremacía de la constitución implica, necesariamente, que los jueces no aplicarán normas inconstitucionales.⁹⁸ Sin embargo, fue hasta el siglo XX que aparecería un verdadero esquema de control de constitucionalidad, el cual provenía de Europa: El tribunal constitucional kelseniano.

En este diseño se pensaba en una autoridad jurisdiccional encargada de conocer todas estas controversias y, en la visión de Kelsen, la Constitución debía ser objeto de protecciones porque representaba la estabilidad del Estado, pero no porque tuviera un contenido normativo peculiar, de hecho, planteaba que el verdadero valor que debía protegerse era la estabilidad constitucional.⁹⁹

Miguel Carbonell ha sostenido que *“se puede entender por control constitucional formal aquel ejercicio que se refiere a revisar si las normas impugnadas cumplen o no con las normas sobre la producción jurídica, es decir, si cumplen con aquellas normas constitucionales que establecen los procedimientos de creación, modificación y reforma de las normas jurídicas que componen un sistema normativo, a diferencia del control constitucional material, a través del cual, los jueces constitucionales resuelven la posible contradicción de una norma con los valores y principios que se establecen en las cartas magnas”*.¹⁰⁰

Por su parte, Héctor Fix Zamudio advierte que: *“la defensa de la Constitución no debe considerarse sólo desde el punto de vista estático, que concuerda en cierta manera con la idea de conservación de la Constitución”, sino que “la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de los propias disposiciones constitucionales”*.¹⁰¹

⁹⁸Ver Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, Op. Cit., p. 161.

Cfr. ⁹⁹Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 109.

¹⁰⁰Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 200, pp. 15-18.

¹⁰¹Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2001, p. 176.

En efecto, se podría sostener que el examen de constitucionalidad, de una Ley o acto administrativo, previa a su vigencia requeriría de tiempos para entender la naturaleza jurídica de la materia de regulación y confrontarla con las disposiciones constitucionales aplicables. Aunque, la implementación de medios preventivos de control podría servir como mecanismos de protección implícita, que se presenta incluso antes de que establezca algún juicio o procedimiento.

Lo cierto es que, los poderes constituidos, tanto en el ejercicio de facultades de control atribuidas como al llevar a cabo la competencia que tienen, deben realizar una interpretación de la Constitución, de modo que en sus actuaciones siempre estén de acuerdo con ella.

B. Supremacía constitucional

La supremacía constitucional presupone, como ya se ha explicado unos párrafos antes, que la Constitución es la norma suprema, la norma de normas y que sobre ella no puede existir nada, ni nadie. En algunas partes el ordenamiento jurídico es considerado como un sistema de poderes que desciende de un poder superior hacia poderes gradualmente inferiores.

En términos generales se podría decir que significa preminencia o algo superior, sin embargo, en la teoría clásica del derecho constitucional mexicano operaba antes de la reforma. Es decir, que la Constitución goza del carácter preminente y superior en relación con todo el ordenamiento jurídico, por lo que, al ser Ley suprema y base de todo el sistema normativo, la validez de todas las disposiciones que lo constituyen depende de su conformidad con la base de toda Ley, la Carta Magna.¹⁰²

¹⁰²Caso diferente a lo que ocurre en materia de derechos humanos, donde la reforma constitucional del 11 de junio de 2011 estableció una interpretación conforme. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado (Mediante la Tesis: 1a./J. 29/2015 (10a.) bajo el rubro: DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.) que acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe

Lorenzo Córdova ha señalado que se debe presuponer que, la dirección descendente de la “cascada de poderes” deriva del hecho de que siempre hay un poder superior que autoriza y crea (aunque sea a través de normas) a los poderes que le son inferiores. Además, ha dicho que, en sentido inverso, se considera al sistema como una “escalinata” de normas, la cual parte de la norma fundamental, como norma base para fundar las acciones de todas las otras leyes de resulten de la misma, es decir, se considera el procedimiento desde abajo.¹⁰³

Hans Kelsen propuso que el sistema se cerrara a lo alto de la pirámide con una norma que fuera fundamental, que presupone el límite superior del procedimiento lógico de regresión (regreso, evitando que éste se transforme en un *regressus* al infinito).¹⁰⁴ Para Lorenzo Córdova este concepto de norma fundamental es central en la teoría pura del derecho, ya que tiene la doble función de cerrar el sistema por lo alto y de dotar de validez, directa e indirectamente, a todas las norma subyacentes del ordenamiento jurídico.¹⁰⁵

Y, como toda norma con contenido sustancial, la Constitución debe ser garantizada en su contenido y alcance, es decir, requiere de ser dotada de las garantías jurídicas que hagan valer y cumplir su contenido. Efectivamente, la supremacía de la Constitución sería imperfecta e inoperante desde el punto de vista jurídico, si no se establecieran las garantías que las protejan frente a los actos inconstitucionales del Estado o de cualquier ruptura del ordenamiento constitucional.

La supremacía constitucional está íntimamente ligada a la tutela jurídica y judicial que se le pueda otorgar para defenderse de cualquier acto que puede vulnerar su contenido. La propia norma fundamental establece sus medios de protección, tanto en su parte orgánica, incluyendo los proceso y procedimientos constitucionales, como en la dogmática que se refiere a los derechos humanos.

acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

¹⁰³Ver Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y Poder, Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, p. 71.

¹⁰⁴Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del estado*, México, UNAM, 1988, p. 146.

¹⁰⁵Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y Poder, Kelsen y Schmitt frente a frente*, Op. Cit., p. 72.

En general e, históricamente, se han distinguido dos tipos de garantías de la supremacía de la Constitución: las políticas y las jurisdiccionales. Las primeras se atribuyen a los órganos políticos supremos de carácter representativo del Estado, y fue la que existió, en general, en los regímenes jurídicos donde se impuso una interpretación extrema tanto del principio de separación de poderes como el principio de la unidad del Poder del Estado.

En el primer caso, esa fue tradicionalmente la situación en Francia hasta la creación del Consejo Constitucional, donde la Asamblea Nacional era el único poder del Estado con facultad para velar por la constitucionalidad de las leyes. En el segundo caso, se trata del sistema que fue adoptado en la casi totalidad de los antiguos Estados socialistas del este de Europa y, en América, aún existe en Cuba, donde el órgano supremo y políticamente representativo (órgano de carácter político y no jurisdiccional) es el único que puede ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes.¹⁰⁶

En todo caso, debe tenerse en cuenta los posibles impactos del principio de soberanía del pueblo, como dogma fundamental de todo Estado de Derecho democrático, el cual es un principio inherente al poder constituyente del Estado, no al poder de los cuerpos constituidos por el mismo, ya que la voluntad que se emana viene de los legisladores (ordinario, constituyen o constituido) son producto de la voluntad soberana del pueblo.

Salvo en el Reino Unido, Europa optó por no dotar de un poder de control de la constitucionalidad de actos al Parlamento,¹⁰⁷ puede decirse que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes se produjo en ese continente, luego de la crisis de derecho que se originó con la primera guerra mundial y como consecuencia de las tragedias posteriores que hicieron desaparecer los derechos individuales. Estos hechos se combatieron con la creación de órganos

¹⁰⁶Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, Op. Cit., p. 22.

¹⁰⁷Con algunas excepciones como como en Holanda, cuya Constitución expresamente establece que “la constitucionalidad de los actos del parlamento y de los tratados, no pueden ser revisados por los tribunales” (artículo 120).

constitucionales cuya tarea fue la protección jurisdiccional de la Constitución y su supremacía. Con estos hechos la supremacía de la Constitución sobre el Parlamento marcó, además, el fin del absolutismo parlamentario.¹⁰⁸

Toda garantía constitucional, entendida como medio de control constitucional, encuentra su justificación y esencia en el alcance y contenido que tenga el Estado de Derecho, el cual debe ser entendido como un invento del constitucionalismo por el cual el derecho debe frenar al poder. En sí, lo que se busca es que se límite y estructure el poder mediante la protección de los derechos humanos y la auténtica y respetada división de poderes, por lo que no podría pensar en el estado constitucional de derecho sin la existencia de los medios de control constitucional.

Aunado a ello, si analizamos cuales son las características del imperio del derecho, se puede notar que, para su actualización, es requisito indispensable que exista alguna entidad jurídica de la cual los poderes constituidos y el propio Estado carezcan de jurisdicción, es decir, una entidad jurídica superior, anterior y exterior.¹⁰⁹

De ahí que el imperio del Derecho debe tener las siguientes características:

1. Sumisión de todos los poderes- incluidos las constituciones y los tribunales supremos o constitucionales- a los principios generales del derecho natural, a la igualdad, a la dignidad y, en suma, a los derechos humanos.
2. Sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución.
3. Sumisión del Ejecutivo a las leyes y a las sentencias judiciales.¹¹⁰

El imperio del Derecho será posible mientras haya una parte de él, la que se le reconozca como entidad jurídica anterior, superior y exterior del propio Estado. Este supuesto base hace que se piense en que, para hablar de un verdadero Estado

¹⁰⁸Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, Op. Cit., p. 31.

¹⁰⁹Ver Vázquez Gomez Bisogno, Francisco, *La Suprema Corte y el Poder Constituyente Constituido. Hacia la defensa del Núcleo intangible de la Constitución*, en <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst22/CUC000002210.pdf>

¹¹⁰Pereira Menaut, Carlos Antonio, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2005, p. 86.

constitucional de Derecho, debemos tener presente, siempre, la coexistencia de un eficiente sistema de control de constitucionalidad ejercitado por órganos imparciales e idóneos, toda vez que dicha figura es la necesaria para la tutela de los derechos humanos y del límite a los poderes dentro de una nación.

C. Modelos de control constitucional

Para hablar sobre control constitucional y su tipología se necesita abordar los límites del poder en concordancia con el propio principio de supremacía constitucional. Si no existiera dicho control la supremacía constitucional sería sólo una ilusión, puesto que no tendría vigencia, ni prevalencia lo que se disponga en el texto supremo y si los actos que sean contrarios a ella.

Los mecanismos de justicia para el control de la constitucionalidad de los actos, especialmente de la legislación, se clasifican básicamente según los órganos del Estado a los cuales se encomienda su ejercicio, en el sentido de que pueden ser todos los tribunales o uno sólo, sea la Corte o un Tribunal Constitucional.¹¹¹

La materia que se analizará se fundamenta en los sujetos autorizados para realizar la interpretación de la Constitución, sin olvidar que el propio texto del artículo 133 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos obliga a todas las autoridades a salvaguardar el contenido del orden primario, lo que faculta, en principio, a realizar el control de constitucionalidad de normas generales, con independencia del orden (poder) al que pertenezca.

El primer tipo de control que la doctrina reconocer es el difuso. Denominado “modelo americano” se estableció en los Estados Unidos de América desde al caso *Marbury vs. Madison*, en el cual se consideró el control de constitucionalidad de las leyes como una función-deber de los tribunales de justicia. El sistema no es propio de los países con tradición del *Common Law*,¹¹² y se aplica, por ejemplo, en América

¹¹¹Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, Op. Cit., p. 51.

¹¹²Ver Héctor Fix Zamudio, “Protección procesal de los Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N°13-14, México, enero-agosto 1972, p. 78.

Latina, en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Nicaragua, México, República Dominicana y Venezuela.¹¹³

El segundo tipo es el del control concentrado de justicia constitucional. Aun y cuando fue establecido desde el siglo pasado en América Latina, se le conoce como el sistema austriaco o modelo europeo, por la importancia que tuvo su establecimiento en Austria (1920) cuando el poder de control se le atribuyó, no a la Corte Suprema existente, como ocurriera en América, sino a un Tribunal o Corte Constitucional creado a veces ubicado fuera del Poder Judicial (Alemania, Italia, España, Francia y Portugal).¹¹⁴

Este último modelo también se aplica en América, en ambas modalidades: Por un Tribunal Constitucional: (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú) o por la Corte Suprema (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Panamá, Paraguay, Brasil, Nicaragua, México, República Dominicana y Venezuela).

C.1 Control concentrado

Este tipo de control se sustenta en que deber ser sólo una autoridad la que se encargue de regular la constitucionalidad de las leyes o actos, es decir, que sea sólo una autoridad, con competencia exclusiva la que conozca de violaciones a los principios constitucionales o al propio texto de la Carta Magna.

No todos los juzgadores deben tener la facultad de examinar si las leyes secundarias, cuya inaplicación sea solicitada son o no constitucionales, pues si tuviera dicha atribución vendría el caos en la administración de justicia, debido a que se permitiría que se resolvieran, en un procedimiento de legalidad, cuestiones tan complejas como pueden llegar a serlo las constitucionales. Además de que se dejaría a su libre arbitrio la facultad de cumplir o no con la Ley, bajo el pretexto de considerarla contrario a la Constitución. Por lo que una eventual conclusión sería

¹¹³Brewer Carías, Allan R., Op. Cit., p. 51.

¹¹⁴Idem.

que sólo el Poder Judicial Federal¹¹⁵ ¹¹⁶ debería ser el encargado de dicha función.¹¹⁷

Desde un punto de vista lógico y racional, puede afirmarse que es el poder conferido a un órgano estatal que ejerce una actividad jurisdiccional para que actúe como juez constitucional con poderes anulatorios, es una consecuencia del principio de la supremacía de la Constitución.¹¹⁸

Este control se sustenta en la supremacía constitucional y en el deber de los tribunales de decidir el deber aplicable a cada caso en particular. Ocurre bajo una limitación previamente establecida, la cual sostiene que el poder de decidir la inconstitucionalidad de las leyes u otros actos administrativos/legislativos del mismo rango, se reserva para el Tribunal o Corte Constitucional con las facultades respectivas para conocer del caso.

Por ello, cuando se establece como método exclusivo el control concentrado, todos los demás tribunales continúa teniendo plenos poderes para decidir sobre la constitucionalidad de las normas aplicables en cada caso concreto, salvo de las leyes o actos dictados en ejecución inmediata de la Constitución.¹¹⁹

¹¹⁵Debe considerarse que el ejercicio de control constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función federal, no como función federal. De hecho, lo que podría presentarse es que, si la pretensión del control es salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si una Ley es o no constitucional no poder ser inherente de ninguno de los órdenes jurídicos parciales. Ver. Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., p. 48.

¹¹⁶La tesis Tesis P./J. 73/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN sostiene que la supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”

¹¹⁷Ver Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., p. 47.

¹¹⁸Brewer Carías, Allan R., Op. Cit., p. 74.

¹¹⁹Ver Garcia Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, I. Madrid, 1981, P. 19.

Un método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes se basa en el principio de la supremacía constitucional, el cual, a diferencia del control difuso, no puede desarrollarse como consecuencia de la labor de los jueces en sus decisiones judiciales, como sucedía en los casos de Estados Unidos y Argentina, por lo que debe estar legislado expresamente en la Constitución, es decir, se requiere texto expreso. De tal forma se establece que sólo se puede implantar un sistema concentrado de control jurisdiccional de la constitucionalidad en la medida en que está previsto expresamente por normas constitucionales.

La Constitución es el único texto que puede limitar los poderes y deberes generales de los tribunales para decidir la ley aplicable en cada caso, es la única habilitada para atribuir dichos poderes y deberes en lo referente a ciertos actos del Estado, a ciertos órganos constitucionales.¹²⁰

Esta forma de ejercer control se sustenta en la obra de Hans Kelsen, que se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar y determinar su conformidad con lo estipulado en la Carta Magna. Dicho órgano bien podría recibir el nombre de “tribunal constitucional”, “corte constitucional” u otra similar.

El método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes también puede decirse que es compatible con todos los sistemas jurídicos, es decir, no es propio de los sistemas de derecho civil ni tampoco incompatible con la tradición del *common law*. En realidad, se trata de un sistema que debe establecerse en una Constitución y, poco importa que el sistema jurídico del país, sino que un sistema concentrado no puede reducirse a los sistemas constitucionales en los cuales existe una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional.¹²¹

Más allá de que se conozca a este modelo como el modelo “austriaco” o “europeo”, debido a la existencia de una Corte, Consejo o un Tribunal Constitucional, debe enfatizarse que su característica fundamental no es la creación de este órgano del

¹²⁰Brewer Carías, Allan R., Op. Cit., p. 75.

¹²¹Brewer Carías, Allan R., Op. Cit., pp. 75-76.

Estado, sino la atribución exclusiva a un sólo órgano constitucional el poder de actuar como juez constitucional con poderes para aplicar o anular una porción legislativa contraria a la norma fundamental.

El control concentrado es el juicio (enjuiciamiento constitucional) que se realiza de un acto legislativo y su resultante que, de proceder la pretensión, anula una disposición general en abstracto, asumiendo el tribunal, el papel de legislador negativo, desplegando un acto contrario a la producción jurídica que, se concreta en producir un efecto específico, que es expulsar la norma inconstitucional del orden jurídico, concluyendo en la invalidez del acto en que la disposición se hubiere aplicado.

C.2 Control difuso

En la actualidad es una realidad que el control de constitucionalidad constituye la principal herramienta del control del poder del Estado. Es visto como una verdadera garantía constitucional del equilibrio de poderes y de la supremacía constitucional. Es muy importante conocer cuales los límites de las actuaciones de los encargados de ejercerlo, dado que un efecto o defecto en su aplicación podría alterar por completo el orden constitucional, de ahí la importancia de analizar ambos tipos de control.

El control difuso es visto como la aptitud para que cualquier juez pueda comparar el contenido de la norma legal con el de la Constitución y, de hallar incompatibilidad, abstenerse de aplicar la primera. Se ha conocido con el nombre de control constitucional difuso o por vía de excepción. Una forma de control difuso podría ser la opción de una autoridad de preferir entre dos o más normas la que se apegue más al texto de la Constitución y de esa forma velar por su cumplimiento, sin hacer pronunciamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad, simplemente aplicar la que a su juicio esté en armonía con la Constitución.¹²²

Bajo esta premisa se afirma que, la Ley fundamental que consagra este tipo de control no sólo faculta a los juzgadores a hacer un control de constitucionalidad de

¹²²Suárez Camacho, Humberto, Op. Cit., p. 46.

los actos que conocen, sino que están obligados a resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, validando si es o no constitucional todos los actos que las partes alegan, sin otorgarles esta facultad se estaría limitando su función y su capacidad para resolver los litigios que se les presentan.

Se establece que el control difuso de constitucionalidad que realizan todos los jueces en un Estado para determinar la constitucionalidad de los actos de los distintos órganos. Se encuentra en contraposición con el control concentrado que se realiza en los Estados donde la última interpretación constitucional la tienen los Tribunales Constitucionales o las Cortes Supremas y otras altas jurisdicciones, puesto que en él se permite que sean todos los jueces los obligados de conocer la constitucionalidad de los actos o leyes que se sometan a su conocimiento.

Elena I. Highton¹²³ ha señalado que *“el esquema de revisión judicial o judicial review, por el cual se deja en manos de los jueces que integran el Poder Judicial la tarea de interpretar e inaplicar la ley en el caso concreto, respetando en sus sentencias el principio de supremacía constitucional. Esta misma denominación “difuso” confiere a todos los jueces la tarea de control, es decir, que todos los jueces son juzgadores de legalidad y de constitucionalidad”*.¹²⁴

En este sistema el juez tiene el deber de realizar una interpretación para llegar a un juicio con respecto a la constitucionalidad de la norma. De ahí que su decisión es tan legítima como la decisión del Supremo Tribunal, toda vez que el juez ordinario y el que forma parte del órgano encargado tienen la función de conocer cuestiones de legitimidad constitucional.

¹²³Esta autora ha señalado que, además, de los dos modelos clásicos, difuso y concentrado, aparece en América un tercer modelo, que instala dentro del Poder Judicial a jueces especializados que, actuando como Sala dentro del Tribunal Supremo, como corte independiente, o aun situando en el máximo órgano de justicia nacional la función de controlar constitucionalidad, decide que sea un único organismo el que tenga la palabra final sobre la interpretación constitucional, aun permitiendo el control difuso de los jueces comunes. Highton, Elena I., *Sistemas Concentrado y Difuso de constitucionalidad*, consultado el 5 de febrero de 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/10.pdf>

¹²⁴Highton, Elena I., *Sistemas Concentrado y Difuso de constitucionalidad*, consultado el 5 de febrero de 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/10.pdf>

En síntesis, se podría decir que la diferencia sustancial se refiere básicamente a los efectos de las decisiones, en principio: a) las decisiones de los tribunales constitucionales tienen efectos *erga omnes* (y en muchos casos la ley declarada inconstitucional, actuando el juzgador como un legislador negativo), y b) las decisiones de los jueces en el sistema difuso solo tienen efectos *inter partes*, aunque pueden llegar a constituir un precedente con fuerza diversa según el caso.¹²⁵

II. El control difuso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Hoy en día es bastante común encontrar países y sistemas jurídicos en los que la función de la tutela a la Constitución se otorga a un tribunal o a una Sala de su Corte Suprema o, incluso, a un corte que se encuentra fuera de la estructura del Poder Judicial (con autonomía propia).

En algunos casos como el mexicano se han creado órganos especializados con funciones jurisdiccional para conocer de asuntos electorales. Parte esencial de este control constitucional surge de las facultades esenciales que se les han otorgado para pronunciarse sobre el control constitucional de las leyes que regulan los comicios electorales, la vida interna de los partidos políticos e, incluso, los delitos que se puedan cometer.

La defensa de la Constitución es solo una parte de esta función de protección del orden constitucional en materia electoral, puesto que esta jurisdicción pretende garantizar el “orden básico liberal-democrático”. De esta forma el juez constitucional da efectos a la democracia mediante el reconocimiento del poder de las mayorías (*legislative supremacy*) pero, también, con la limitación de este poder al hacer respetar el derecho de las minorías, al observar la supremacía de los valores y principios democráticos, así como de los derechos humanos.¹²⁶

¹²⁵Idem.

¹²⁶Ver Barak, Aharon, *The Supreme Court 2001 term-Foreword: A judge on judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*, 2002, Harvard Law Review 1, vol. 116, (November), p. 19.

Con esta premisa se garantiza el pluralismo en una sociedad democrática y se protege el Estado de Derecho y la Constitución misma. Así, se busca evitar que surjan regímenes totalitarios o autoritarios, es decir, mediante la jurisdicción constitucional se verifica “la lucha por la democracia”.¹²⁷

La finalidad de la jurisdicción constitucional es la de controlar al poder y servir de puente entre Derecho y sociedad mediante sus decisiones. Esto permite establecer un control que aplica no sólo para la democracia representativa, sino que va más allá, hacia los mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, etcétera).¹²⁸

Oscar Eduardo Guizar he señalado que *“no puede comprenderse la democracia moderna sin la existencia de un orden constitucional que la garantice y, sin que se salvaguarde el respeto de los derechos fundamentales; por lo que es plenamente justificable que a la función jurisdiccional se le asignen atribuciones que tiendan a garantizar la democracia y la protección de tales derechos mediante la intervención que ésta pueda tener en el control de los procesos electorales”*.¹²⁹

El reconocimiento de ciertos derechos político-electorales a nivel constitucional ha originado un verdadero cambio en los medios previstos para la tutela de los mismos. Ahora no es suficiente con que un órgano de naturaleza política sea el encargado de tutelarlos, sino que debe ser un órgano de índole jurisdiccional el que se encargue de velar por el pleno ejercicio de estos derechos.

¹²⁷Guizar López, Oscar Eduardo, “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado”, Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 15, Primer semestre de 2015, enero-junio de 2015, p.139.

¹²⁸Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, estipula que el medio de control de dicho mecanismo será el Recurso de Apelación en su artículo 65: El recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de la verificación del porcentaje señalado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular. Sin embargo, cada acto que realice el Consejo General del INE, además, en virtud de que dicha consulta puede ser revisado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, aún más, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encarga de ejercer un verdadero control constitucional del contenido de las preguntas, al ser sujetos los temas a su jurisdicción.

¹²⁹Guizar López, Oscar Eduardo, “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado”, Op. Cit., p. 141.

La función jurisdiccional en materia electoral no es un tema sencillo y mucho menos algo pasajero, de modo que, para que esa función pueda cumplirse se desarrollan dos modalidades de control: a) control de la constitucionalidad de las leyes – abstracto o concreto, previo o posteriori; y el b) control de la constitucionalidad de los actos autoritarios y, en general, para cualquier otro tipo de competencia que tenga la autoridad (orgánicas o competenciales).

Actualmente existe una clasificación de las principales facultades en materia electoral que normalmente se atribuyen a quienes imparten justicia constitucional en esta materia. En este sentido es que se puede considerar que las principales facultades electorales de la jurisdicción constitucional en materia electoral son:

1. Control de constitucional de los procesos electorales
2. Control de constitucionalidad del referéndum y de las consultas populares
3. Control de constitucionalidad de los partidos políticos
4. Control de constitucionalidad de las leyes electorales
5. Procedimientos especiales para la protección de los derechos políticos fundamentales
6. Facultades electorales tácitas derivadas del ejercicio de otras facultades jurisdiccionales generales.¹³⁰

Esta facultad en términos generales permite hacer valer y respetar los principios democráticos que rigen a todos los procesos electorales en el mundo, los cuales de manera general se puede determinar cómo general para todos los sistemas electorales.

A. Prototipo mexicano

En México esta vía jurisdiccional especializada se comenzó a gestar a partir de 1986, año en que se dio inicio a una jurisdicción en materia electoral, con alcances de control de legalidad.

¹³⁰Ibídem, p. 143.

Conforme a lo dispuesto en la reforma a la Constitución de aquel año, el Código Federal Electoral denominó al órgano Tribunal de lo Contencioso Electoral, y lo estructuró con una sola sala asentada en el Distrito Federal, que se integraba con nueve magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios).¹³¹ Sin embargo, fue hasta 1988 que, tras la reacción generalizada en contra del funcionamiento de los órganos electorales, en particular de las limitaciones legales del Tribunal para resolver conflictos, que se tuvo que realizar, nuevamente, una reforma a la instituciones electorales del país.

Con dicha reforma se logró la transformación del Tribunal Contencioso Electoral (TRICOEL) al Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Esta modificación convirtió al tribunal en un ente verdaderamente autónomo, que si bien distaba de las aspiraciones de lo que ser la institución que se encargará de dirimir los conflictos electorales, habría de quedar dotado de más facultades y capacidad resolutive.¹³²

Pese a los resultados obtenidos por la reforma de aquel año y al buen funcionamiento del TRIFE se desarrolló una nueva reforma electoral, tal vez la más importante en materia de justicia electoral, por el alcance integral que se consiguió.

En aquella discusión se partía de tres posibilidad para el caso mexicano: 1) que el Poder Judicial absorbiera todas las funciones, tanto en materia de legalidad como de constitucionalidad; 2) mantener al tribunal autónomo especializado y dotarlo de competencia para el control constitucional y 3) incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y dividir las competencias entre él y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de manera que el primero tuviese, además de las de control de legalidad, facultades de control constitucional difuso

¹³¹Los Magistrados que integraron la Sala fueron: Miguel Acosta Romero (Presidente), Raúl Carrancá y Rivas, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas, con el carácter de numerarios. Y Edmundo Elías Musi y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, con el carácter de supernumerarios.

¹³²Franco González Salas, José Fernando, "Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México", Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 11, Primer semestre de 2013, enero-junio de 2013, p.380.

sobre actos y resoluciones y, la segunda, se ocupara de resolver las acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral.¹³³

Con este diseño configurativo, el Tribunal Electoral quedaría como el encargado exclusivo de la solución de controversias en los procesos electorales federales, por actos y resoluciones, con facultades de inaplicación de normas generales electorales por considerarlas contrarias a la Constitución y como última instancia, definitiva e inatacable en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y de Presidente de la República.

B. Inaplicación de normas por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El tema de la inaplicación de normas ha sido uno de los principales tópicos para la impartición de justicia en la materia electoral. Se dio esta facultad al TEPJF desde 1996, al igual que lo hizo en relación con la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, al reformar el párrafo inicial del artículo 107 de la Constitución.

El diseño normativo se configuró de tal manera que, el control de leyes se hiciera por parte de la SCJN y el de actos al TEPJF. Esta distribución de competencia no siempre ha generado un criterio uniforme, puesto que han existido criterios diferentes entre ambos órganos al resolver temas similares.

Antes de la reforma al artículo 99 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, el Pleno de la SCJN resolvió la contradicción de Tesis 2/200-PL, en la que se estableció que el TEPJF carecía de facultades para controlar la constitucionalidad de las leyes, ya que la única vía para esos efectos es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la propia Constitución.¹³⁴

¹³³Ibídem, p. 390.

¹³⁴Luna Ramos, Margarita Beatriz, "El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en Córdova Lorenzo y Salazar, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo, Tomo II*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 605.

El Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98 interpretó que las legislaturas estatales, para cumplir con el principio de representación proporcional, debían observar una serie de bases fundamentales, dentro de las cuales estaba la Base Quinta del artículo 54 constitucional. Mientras que la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio de revisión constitucional electoral 209/99 se apartó del criterio del máximo tribunal al establecer que, no se encontraban los elementos suficientes para compartir dicha interpretación directa de la Ley fundamental y se consideró competente para efectuar un control concreto de la constitucionalidad de la norma de Guerrero. En esa oportunidad estipuló que no existen bases jurídicas para determinar la inaplicación del artículo que se aludía.

Esta contradicción de criterios dio lugar a que se presentara la contradicción de tesis 2/2000-PL, la cual fue declarada improcedente por la SCJN (unanidad de nueve votos y un voto concurrente), situación que dio lugar a establecer que el TEPJF estaba excluido del control constitucional de las leyes.¹³⁵

La Corte estipuló que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que es de la competencia del Alto Tribunal y al TEPJF solo le correspondería resolver sobre la

¹³⁵Al denunciar una posible contradicción de tesis entre el criterio de la SCJN, bajo el rubro: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN", y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-JRC-033/98 promovido por el Partido Frente Cívico, emitió la tesis de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES". Dicho asunto fue resuelto en el sentido de declarar sin materia la contradicción de tesis, tomando en cuenta la existencia del criterio jurisprudencial derivado de la contradicción de tesis 2/200-PL, que indica que el Tribunal Federal Electoral infringe el artículo 105, fracción II, si resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral. Sin embargo, en un voto de minoría los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimental sostuvieron que "el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto". Luna Ramos, Margarita Beatriz, "El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", Op. Cit., 609.

constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales.¹³⁶

De tal forma que, si el TEPJF abordaba cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta de la contenida en una jurisprudencia de la SCJN, incurre, en el primer caso, en inobservancia al artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹³⁷

En este tema es necesario hacer alusión al asunto conocido como Jorge Castañeda Gutman. En aquel asunto se reclamaba la omisión legislativa para regular en forma efectiva el derecho ser votado mediante candidaturas independientes, aunque, la *litis* se centró en examinar si procede o no el juicio de amparo contra omisiones legislativas.

La mayoría de los integrantes del Pleno de la SCJN determinó confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por las siguientes razones: a) el juicio de amparo es improcedente cuando se impugna la omisión del legislador de expedir una Ley (las sentencias de esta naturaleza no pueden tener efectos generales, b) el juicio de amparo es improcedente porque la única vía para impugnar leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad; y c) los actos no son impugnables bajo dicha vía. Sin embargo, otro sector (minoritario) consideró que impedir al quejoso cuestionar la constitucionalidad de una Ley que toca el derecho a ser votado lesiona el derecho de acceso a la justicia y el juicio de amparo es la única vía que tienen los ciudadanos para impugnar una Ley –la otra vía es la acción de inconstitucionalidad para la cual no están legitimados-.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos sostuvo que se debía reconsiderar el criterio de la tesis 2/200-PL para que a través de una interpretación del artículo 99

¹³⁶Criterio sostenido en la tesis con rubro: “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”. Novena Época. Instancia: Pleno: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, junio de 2002, Tesis: P./J.25/2002.

¹³⁷Luna Ramos, Margarita Beatriz, “El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, Op. Cit., 611.

constitucional se reconociera la facultad del TEPJF de analizar la constitucionalidad de leyes electorales, con efectos exclusivos a la declaración de invalidez del acto de aplicación que se apoye en una Ley que sea contraria a la Constitución.¹³⁸

Finalmente, con la reforma constitucional al artículo 99 constitucional del 13 de noviembre de 2007 se estableció, textualmente, la posibilidad de que el Tribunal Electoral pudiera resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución y que, además, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitaran al caso concreto sobre el que verse el juicio.

III. Medios de control de la Constitución en materia electoral

A. Acciones de inconstitucionalidad

El primer medio de control de la constitucionalidad en materia electoral que se debe analizar es la acción de inconstitucionalidad, puesto que es el medio por el cual se puede decretar la nulidad de toda una Ley por considerarla contraria al orden constitucional. De ahí la relevancia que adquiere la posibilidad de impugnar una norma general y no sólo un acto de aplicación en materia electoral.

Es importante entender que, la acción de inconstitucionalidad es una vía que permite el análisis en abstracto de una norma general con el carácter de Ley o un tratado internacional, para concluir si es o no conforme con lo establecido en la Ley Suprema.¹³⁹ Esta puede proceder contra normas generales con el carácter de leyes o decreto, y tratados internacionales, siempre que pueden ser contrarios a la Constitución.

En México, además de existir la impugnación de una norma vía juicio de amparo, existe la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad como un medio de control para impugnar normas de carácter general y declarar, de la misma manera, la invalidez que pudieren llegar a tener. Su principal causa de inclusión – ocurrido en 1994- fue la de establecer una vía para que una representación

¹³⁸Ibídem, p. 614.

¹³⁹Ver ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?, Poder Judicial de la Federación, 2º Edición, México, 2004, p. 7.

parlamentaria calificada, que constituyó minoría en la aprobación de normas generales expedidas por el órgano legislativo al cual pertenece, pueda plantear que la norma aprobada por la mayoría es contraria a la Constitución.¹⁴⁰

En un principio existía disposición expresa para excluir a las normas electorales de dicho control, aunque la SCJN determinó un concepto de “materia electoral” para establecer la improcedencia de la acción.¹⁴¹ Antes de la reforma de 1996, el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal establecía que la Corte conocería de las acciones con excepción de las que se refieran a la materia electoral, no obstante, en dicho año se permitió la impugnación de dichas normas.

Dicha reforma simboliza que las leyes electorales de las entidades federativas puedan ser impugnadas por partidos políticos con registro nacional, no así que, los partidos políticos con registro estatal lo pudieran hacer sólo para las normas de su entidad federativa.

Humberto Suarez ha señalado que *“en la actualidad la acción de inconstitucionalidad en materia electoral se puede entender como el medio de control jurídico constitucional abstracto por vía de acción, mediante el cual se puede impugnar por el ente, poder, partido político o porcentaje del órgano legitimado, las leyes electorales federales, locales, o del Distrito Federal que consideren que dicha norma general no se adecua a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.¹⁴²

Un aspecto a destacar de la acción es que su procedencia no se hizo a través de la simple eliminación de la excepción existente en el artículo 105 constitucional, sino que tomó en cuenta las características temporales a que está sujeto el ámbito del

¹⁴⁰Cfr. Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., pp. 340-341.

¹⁴¹Determinó que las normas generales en materia electoral eran aquellas que “establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”. Cfr. “MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, marzo de 199, tesis P. CXXVI/95, p. 458.

¹⁴²Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., p. 421.

Derecho Electoral, y se agregó como requisito de procedencia que las leyes federales y locales sean promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, plazo que tiene como finalidad permitir que la SCJN pueda analizar la impugnación y emitir su resolución, para que en el caso de ser invalidada la norma, el órgano legislativo competente pueda corregir la anomalía antes de que inicie el proceso electoral.

Existen tres principios para la substanciación y resolución: a) el Ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del TEPJF, b) una vez agotado el procedimiento el instructor, dentro de los cinco días siguientes, deberá someter al Pleno el proyecto de sentencia para su resolución definitiva, y c) el fallo, lo deberá dar el Pleno a más tardar en cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado el proyecto.¹⁴³

B. Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración es considerado como un medio de control de la constitucionalidad de los actos en virtud de que en él se establece la vía por la cual se puede decretar la validez de las elecciones como en las que se eligen senadores, diputados federales, así como de la asignación por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones haga el Consejo General del INE. Además de los medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una Ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Este medio tiene una doble naturaleza jurídica (bi-sustancial). Al igual que el recurso de revisión contiene en su regulación a dos medios de impugnación diferentes bajo una misma denominación, con la salvedad de que la doble naturaleza jurídica del recurso de reconsideración no tiene condiciones sujetas a temporalidad y conexidad de la causa, sino que la naturaleza jurídica depende de la vía y del acto que se impugne.¹⁴⁴

¹⁴³Ibídem, p. 426.

¹⁴⁴Cfr. Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005, pp. 207-208.

De hecho, algunos han visto a este procedimiento como un recurso extraordinario, puesto que solo procede para los casos específicamente establecidos en la Ley – caso, que por supuesto no contempla los criterios de ampliación de procedencia establecidos en las jurisprudencias de la Sala Superior del TEPJF-, y de estricto derecho, es decir, que no aceptan suplencia de la deficiencia de los agravios, los cuales, necesariamente, deben controvertir los argumentos que sustenten el acto controvertido, toda vez que si se limitan a declarar lo ya hecho en una instancia previa deberán declararse como inoperantes.

Este recurso es un medio con una doble dualidad, puesto que permite combatir actos de dos naturalezas diferentes: 1) De la autoridad administrativa (asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional), y 2) De la autoridad jurisdiccional: a) juicio de inconformidad y b) sentencias de Salas Regionales con las características ya antes descritas.¹⁴⁵

Es un medio que establece un derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición para que se corrijan los errores del juez, que le causen agravio o perjuicio. De ahí que se actualice lo dicho por Devis Echendía, “*se rechaza la pertinencia de hablar de un nuevo juicio, puesto que estamos controvirtiendo lo expuesto dentro del primero*”.¹⁴⁶ Además, debe verse como un recurso procesal de alzada porque se caracteriza por ser un medio de impugnación que combate resoluciones dictadas o impugna la sentencia definitiva, cuando todavía no es firme, abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso.¹⁴⁷

¹⁴⁵Al respecto cabe aclarar que no cualquier sentencia demitida por las salas regionales puede ser materia del recurso de reconsideración, puesto que el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral lo limita únicamente a las sentencias de fondo. Tal situación se estima injustificada, porque implica una limitación del acceso a la justicia de los sujetos legitimados para interponer dicho recurso, puesto que no sólo las sentencias de fondo pueden ocasionar un perjuicio directo a dichos sujetos, sino también cualquier resolución que pongan fin al juicio, como las que declaran improcedente el medio de impugnación o tienen por no presentado el escrito, máxime que estas determinaciones implican dejar sin solución el fondo de la cuestión. Además, debe considerarse que esta exigencia del recurso de reconsideración tiene un carácter bastante excepcional en el sistema procesal mexicano, en el cual, por lo general, los medios de impugnación del conocimiento del *ad quem* pueden referirse a cualquier sentencia definitiva emitida por el *a quo* sea o no de fondo. Cfr. Ramírez Barrios, Fernando, “Nulidades Electorales y vías de impugnación, en Luna Ramos, José Alejandro (coord.), *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 2011, p. 175.

¹⁴⁶Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997, p. 506.

¹⁴⁷Ver Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, segunda edición, Editorial Harla, México, 1985, p. 203.

Flavio Galván ha sostenido que, *“en la aplicación estricta del criterio material, la reconsideración en el vigente Derecho Procesal Electoral Mexicano tiene naturaleza jurídica dual, de ahí el calificativo de medio híbrido de impugnación, porque es un verdadero juicio o proceso de control de constitucionalidad electoral en la primera hipótesis, en tanto que es un auténtico recurso procesal jerárquico o de alzada en el segundo supuesto, lo que demuestra una vez más que el legislador fue poco acertado al denominar y regular los medios de impugnación”*.¹⁴⁸

En ese sentido la Sala Superior ha establecido dos criterios para determinar el alcance de la inaplicación de las normas por ser contrarias a la Constitución: 1) la determinación dirigida a inaplicar una Ley electoral deber ser de un pronunciamiento constatable dentro del contenido de la sentencia que se controvierta, que reveló los argumentos y las razones jurídicas empleadas por la Sala Regional para determinar que una norma electoral se contrapone al ordenamiento jurídico¹⁴⁹ y 2) es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las salas regionales cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una Ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución, sea porque se oponga directamente a una disposición de la Constitución o vulnere algún principio constitucional en materia electoral.

La inaplicación implícita de una norma debe entenderse actualizada cuando del contexto de la sentencia se advierta que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiere precisado la determinación de inaplicarlo.¹⁵⁰

C. Juicio de Revisión Constitucional Electoral

A partir de la incorporación de este juicio al sistema de medios de impugnación en materia electoral y, junto con las reformas electorales de 1996 y 2007, se ha corregido la omisión que existía sobre la falta de medios jurídicos para analizar y

¹⁴⁸Ver Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Segunda Edición, Primera Reimpresión, Porrúa, México, 2013, p. 649.

¹⁴⁹Ver sentencia relativa a los recursos de reconsideración SUP-REC-1/2009 y SUP-REC-20/2009.

¹⁵⁰Jurisprudencia 32/2009, cuyo rubro es “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLICITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.

resolver, en sede jurisdiccional, los problemas de constitucionalidad y legalidad de los actos de la autoridad en materia electoral.

Su objetivo es el conocer y ejercer el control jurídico sobre los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas, por lo que, para que opere esta procedencia es necesario que se desprendan violaciones a preceptos de la Constitución en la emisión de los actos impugnados.¹⁵¹

Este juicio se puede entender como el medio de control jurídico constitucional por vía de acción que puede ser interpuesto por los representantes legítimos de los partidos políticos con la finalidad de impugnar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (administrativas o judiciales) encargadas de organizar y calificar los procesos electorales locales o municipales, o bien, resolver las controversias que en estos se susciten, por considerar que se viola un precepto de la Constitución federal.¹⁵²

Sin embargo, debe destacarse que posee la cualidad de ser no solo una tutela a la constitucionalidad de los actos de las mencionadas autoridades, sino que, también, ejerce un claro control de legalidad de dichos actos.

En criterio de Flavio Galván este juicio puede ser definido como *“la vía, constitucional y legalmente establecida, a favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de naturaleza electoral, definitivos y firmes, emitidos por las autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas, de las entidades federativas, competentes para preparar, organizar, realizar y calificar los procedimientos electorales previstos en la legislación local o, en su caso, para*

¹⁵¹Si bien es cierto que el análisis de las violaciones constitucionales es una circunstancia que involucra al estudio de fondo del asunto, y por consecuencia, sería imposible determinarlo a priori, este principio debe ser entendido en el sentido de que el control constitucional se ejerce por petición del actor al invocar al menos, preceptos constitucionales que en el concepto del actor se violan presuntamente, es decir, que debe invocarse en la demanda los artículos constitucionales que juicio del demandante sean violados por el acto de autoridad electoral señalada como responsable. Del estudio del fondo del asunto se determinará si efectivamente las violaciones constitucionales cuya reparación constituye la Litis del juicio fueron o no realizadas por la autoridad señalada como responsable. Cfr. Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Op. Cit., p. 229.

¹⁵² Ver Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., p. 430.

*resolver las controversias de interés, de trascendencia jurídica, emergentes de las elecciones, siempre que sean determinantes para el desarrollo del procedimiento electoral o para el resultado final de la elección y sea material y jurídicamente posible la reparación del agravio, antes de la fecha de instalación de los órganos colegiados o de la toma de posesión de los funcionarios electos”.*¹⁵³

Dicha definición se actualiza al garantizar la vigencia del principio de legalidad y de constitucionalidad en la materia electoral local, aun y cuando el propio proceso electoral se encuentre ya concluido o que el próximo se vea lejano. Adín de León ha sostenido que, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se erige como un órgano revisor de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales que:

- Sean firmes y definitivos,
- Hayan sido emitidos por las autoridades que, en las entidades federativas, son competentes para organizar y calificar los comicios, o bien, para resolver las controversias que surjan en los mismos,
- Resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones,
- Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Cuya reparación sea posible dentro de los plazos electorales,
- Que puedan resarcirse antes de la fecha constitucional o legalmente prevista para la instalación de los órganos, o la toma de posesión; y
- Siempre y cuando se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, en virtud de los cuales podrían haberse modificado los actos y resoluciones controvertidos.¹⁵⁴

Este juicio ha evolucionado como el juicio de amparo, toda vez que, se ha tornado en genuino medio de control de legalidad electoral, en las entidades federativas, lo

¹⁵³Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. Cit., p. 735.

¹⁵⁴ De León Gálvez, Adín Antonio, “Control constitucional de los actos de las autoridades electorales locales”, en Luna Ramos, José Alejandro (coord.), *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 2011, pp. 233-237.

cual no puede, ni debe ser juzgado como algo negativo, sino plausible, conforme a la realidad jurídica-política-electoral de México, porque ha permitido garantizar que los procedimientos electorales de los Estados y del Distrito Federal se ajusten, invariablemente, a lo previsto en la respectiva legislación local, y, por supuesto, a la Constitución y a la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF.¹⁵⁵

D. Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano

La protección a los derechos político-electorales no siempre ha contado con un juicio de protección, puesto que no era procedente, propiamente dicho, dentro de la competencia del juicio de amparo.

Antes de las reformas de 1996, en el artículo 35 constitucional no se establecía con claridad los derechos político-electorales de los ciudadanos, se hablaba de prerrogativas ciudadanas, en cambio, dicha reforma fue capaz de establecer lo que ahora entendemos por estos derechos, asimismo, tampoco existía un medio de control constitucional que los tutelara.¹⁵⁶

Uno de los principales avances dentro del control de la constitucionalidad de actos en materia electoral es la creación de un sistema de medios de impugnación. El denominado JDC (juicio de estudio en este apartado) es el primer medio por el cual el ciudadano puede alegar alguna violación a su esfera jurídica de derechos, es decir, desde su esfera de derechos político-electorales, presuntamente violados, puede hacer valer medios de defensa en contra de actos o violaciones legales o constitucionales que vulneren su esfera jurídica en este ámbito.

Este juicio ha sido visto como el medio de control constitucional jurídico por vía de acción para la protección de los derechos político—electorales del ciudadano contenidos en la Carta Magna.¹⁵⁷ Algunos otros lo definen como *“El medio de impugnación de naturaleza jurídica electoral que protege los derechos políticos*

¹⁵⁵Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. Cit., p. 737.

¹⁵⁶Un ejemplo de ello era lo sustentado por la tesis: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y SU CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBER SER RESTRICTIVA”, Sala Superior, tesis S3ELJ 29/2002. Además, antes de la reforma de 1996, los derechos político-electorales se encontraban tutelados por el recurso de apelación ciudadana.

¹⁵⁷Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Op. Cit., p. 457.

*electorales del ciudadano de votar y de ser votado en las elecciones populares, de asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, conforman las leyes aplicables, consideren se les haya negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política”.*¹⁵⁸

Por su naturaleza deber ser visto como un verdadero control de lo que se dispone en la Constitución, puesto que tutela directamente el contenido de artículos constitucionales como el 35 y el 36, además, puede ser visto como un procedimiento uni-instancial que tiene como finalidad ejercer el control de la constitucionalidad sobre actos de las autoridades federales electorales y de las entidades para garantizar el pleno goce de los derechos que en su nombre van implícitos.

Flavio Galván ha señalado que *“es la vía legalmente establecida, en favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución electoral, que viole el derecho ciudadano de votar o ser votado, en elecciones populares, de asociación individual y libre de participar pacíficamente en asuntos políticos del país o de afiliación, libre e individual, a los partidos políticos”.*¹⁵⁹

El objeto de este medio se centra en los actos violatorios de la Constitución que vulneren los derechos político-electorales de voto activo y pasivo, junto con la asociación política, es decir, la protección de este medio de defensa abarca la afectación tanto directa como indirecta de los derechos político-electorales.¹⁶⁰

¹⁵⁸Díaz de León, Mercader Antonio, *El Juicio Electoral Ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Delma, 2001, p. 87.

¹⁵⁹Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. Cit., p. 693.

¹⁶⁰JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR Y SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En la cual se menciona que dicho juicio debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) de votar y ser votado en las elecciones populares; II) de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Reflexiones sobre el capítulo

En la actualidad es necesario que desde cualquier esfera jurídica se vele por el cumplimiento de las normas constitucionales. El modelo de comunicación política no es la excepción, debe tener el debido cuidado y ser tutelado cuando, a sabiendas de que se va a incumplir con la norma se ejecute dicha acción.

Algo que ha distinguido a un Estado de Derecho o del Estado sometido al Derecho es la existencia de un control judicial el contenido y cumplimiento de las leyes de todos los actos estatales. Esto quiere decir que deben pasar por el racero jurisdiccional todos los actos administrativos, a través del tradicional control contencioso administrativo, sino a las leyes y demás actos estatales de similar rango, a través del sistema de justicia constitucional.

Algunos países han tenido que crear una justicia constitucional especializada en materia electoral. Una parte esencial de este control constitucional surge de las facultades esenciales que se les han otorgado para pronunciarse sobre el control constitucional de las leyes que regulan los comicios, la vida interna de los partidos políticos e, incluso, los delitos que se puedan cometer.

Para defender la Constitución se creó una serie de medios de impugnación que garantizan se cumpla con lo mandado para la organización de las elecciones. Para el modelo de comunicación política se creó específicamente el procedimiento especial sancionador, el cual nació con la encomienda de vigilar que se cumpla con lo mandado en la reforma de 2007.

Por otra parte, la reforma del año 2014 vio cómo se perfeccionó esta justicia electoral a la comunicación política, de ella emanó la nueva forma bi-instancial de tramitación de los procedimientos especiales sancionadores, donde la autoridad administrativa tramita los procedimientos y la Sala Especializada se encargará de resolverlos. Además, está la creación de un recurso de revisión para estos procedimientos, el cual es competencia de la Sala Superior del TEPJF, así como la creación de la causal de nulidad de elecciones federales y locales, cuando se compre o adquiera tiempos en radio y/o televisión.

Sin embargo, los casos prácticos han demostrado que hace falta una vinculación entre ellos. Nacieron de forma única y por cuerda separada. De ahí que se necesite una vinculación para que lo que se resuelva en una vía puede tener impacto y validez en el otro medio de impugnación (Juicio de Inconformidad).

Capítulo 3: “El Juicio de Inconformidad, el procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión como mecanismos de control de la Constitución”

La reforma electoral a la Constitución federal del año 2007 fue la que dio paso al cambio de modelo de comunicación política. Transitamos de un modelo *liberal-abierto* como el que se maneja en Estados Unidos a un modelo *conservador-cerrado*, el cual impone restricciones al tipo de mensaje que se desea transmitir al electorado. Quedó un modelo muy similar al inglés.

Este singular paso de regular contenidos de la propaganda¹⁶¹ tuvo que ser protegido mediante una vía administrativa, la cual se denominó procedimiento especial sancionador (PES). Este procedimiento se diseñó con la característica de ser expedito y se plasmó por primera vez en texto constitucional un procedimiento administrativo sancionador.¹⁶² Sin embargo, su uso desmedido e implementación como estrategia litigiosa llevo a una nueva reforma que diera vía a un modelo dual de solución que permitiera tanto al INE como al TEPJF actuar en la regulación de la comunicación.

En 2014 la reforma fue de una doble tonalidad, puesto que por un lado liberalizó el modelo al eliminar la restricción de denigrar a las instituciones y, por otro, endureció las sanciones para quienes compren o adquieran tiempos en radio y televisión. Ahora, por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, se establecieron causales de nulidad de las elecciones en el texto fundamental, dentro de las cuales se contempla la conducta ya referida.

¹⁶¹ Como la prohibición de calumniar y denigrar en la propaganda vigente en el periodo 2007-2014.

¹⁶² Sin hacer mención del Procedimiento Especial Sancionador, la Constitución federal establecía que:

Artículo 41, fracción III, apartado D:

“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.” (énfasis añadido).

El cual se tramitaba y resolvía por el propio Instituto Federal Electoral, dejando en manos de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dependiendo la competencia podían ser las Salas Regionales (medios impresos) y la Sala Superior para los casos en que se trata de quejas y/o denuncias de promocionales en radio y televisión.

Esto dio paso a un doble control constitucional-jurisdiccional de las reglas para transmitir mensajes de contenido político. Las vías impugnativas que se crearon fueron el modelo dual de solución de los procedimientos especiales sancionadores¹⁶³ y la nueva causal de nulidad de una elección, la cual se puede solicitar vía juicio de inconformidad. Se puede decir que es la propia Constitución regulando su contenido (vía jurisdiccional) en materia de comunicación política mediante tres medios de impugnación:

1. El procedimiento especial sancionador,
2. El recurso de revisión de los procedimientos especiales sancionadores; y
3. El juicio de inconformidad (como vía para solicitar la nulidad de una elección bajo las tres nuevas hipótesis).

Hasta septiembre de 2018 la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido 2,270 asuntos recibidos y resueltos.¹⁶⁴ Este hecho nos refiere que en menos de cuatro años la Sala creada para resolver los conflictos de la comunicación política ha tenido las suficientes denuncias como para señalar que en tan sólo en 2018 se recibieron 1,225 denuncias/quejas.¹⁶⁵

Este singular hecho ha permitido establecer que la litigiosidad de la comunicación política se ha convertido en uno de los principales temas de las campañas políticas.

¹⁶³ Artículo 41, fracción III, apartado D (publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación):

“Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.” (énfasis añadido).

¹⁶⁴ Cifras consultadas el 20 de septiembre de 2016 en el portal de estadística del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable: http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf

¹⁶⁵ Cifras consultadas el 10 de septiembre de 2018 en el portal de estadística del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable: http://contenido.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf

En muchas ocasiones se denuncia sólo por ser un partido que ha denunciado al otro con anterioridad, en términos coloquiales, se denuncia por devolver la cortesía.

Esta estrategia de litigio es en la actualidad un tema digno de análisis. Dejarlo como un simple hecho limita la exposición de ideas y menoscaba la capacidad institucional tanto del INE como del TEPJF. Es por ello por lo que, se vuelve indispensable analizar la estrategia impugnativa y los medios constitucionales de defensa de la comunicación política. De ahí que los criterios que se hayan adoptado sean tuteladores de la libertad de expresión.

Cuidado de la libertad de expresión en la comunicación política.

Aunado a lo anterior se debe tener cuidado con los criterios que maximicen la libertad de expresión. De ahí la importancia de analizar los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de revisar los requisitos de proporcionalidad en el test de interés público sobre la información privada de las personas, respecto de la libertad de expresión.

En ese sentido la Tesis CXXXV/2103¹⁶⁶ de la SCJN, la cual deriva del Amparo en Revisión 3/2011 establece que, para poder decidir si este tipo de información es de interés público, se requiere corroborar si la invasión a la intimidad ocasionada por su divulgación es proporcional. Este segundo componente del test de interés público persigue descartar aquellos casos en los que, existiendo una conexión patente entre la información difundida y un tema de interés público, la intensidad de la intromisión no guarda una razonable correspondencia con la importancia de la información de interés público.¹⁶⁷

En este mismo sentido conviene recordar que, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada, nuestro máximo tribunal señaló que:

¹⁶⁶ Tesis: 1a. CXXXV/2013 (10a.), LIBERTAD DE EXPRESIÓN. REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD EN EL TEST DE INTERÉS PÚBLICO SOBRE LA INFORMACIÓN PRIVADA DE LAS PERSONAS.

¹⁶⁷ Consultada en 2003646. 1a. CXXXV/2013 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Pág. 561.

“en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.”¹⁶⁸

En la Acción de Inconstitucionalidad 90/2014 (Legislación electoral en Nuevo León), la SCJN precisó que, aún y cuando no expuso las razones para la modificación constitucional del artículo 41, y sólo se ciñó a establecer como límite para los partidos políticos y candidatos el abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral. Esto no implica que dejen de encontrarse vinculados con los contenidos del artículo 6° constitucional así del artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se trata de límites razonables a la Libertad de Expresión.¹⁶⁹ De esta forma se puede entender que cuando se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, se provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Así, debemos recordar que la libertad de expresión partidista es parte fundamental de cualquier democracia. A través de su ejercicio brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en la vida democrática. Con esta labor contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria decidir por quién votar y con la necesaria para evaluar la función de sus gobernantes.

¹⁶⁸ Consultar fojas 108 y 109.

¹⁶⁹ Cfr. Consultar fojas 19 y 20.

En la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que “la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. (...) De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido”.¹⁷⁰

Por otra parte, en la Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 se estableció que:

"en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta."¹⁷¹

Así, debemos recordar que estos precedentes enfatizan el hecho de que la libertad de expresión es un derecho fundamental que tiene una doble dimensión: individual y social. Esto, toda vez que implica, también, implicaciones con los derechos que tiene una colectividad como lo es los ciudadanos que están en edad de acudir a votar, quienes tienen el derecho colectivo a recibir cualquier información y a

¹⁷⁰ Consultar fojas 596 y 597.

¹⁷¹ Consultar foja 130.

conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

Lo dicho por la SCJN se encuentra respaldado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta ha señalado que la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática".

Así, cualquiera de los mecanismos de tutela del modelo de comunicación política mexicano debe salvaguardar estos criterios y contribuir al debate amplio, profundo y consiente de la oferta política que se hace en México. Para ello es necesario que desde el ámbito de competencia de las autoridades electorales se garantice el pleno ejercicio de este derecho, sobre todo en su vertiente social y colectivo. Esto siempre y cuando que se respeten los límites y restricciones que tiene cada derecho y que se encuentran reconocidos por las propias normas fundamentales.

I. La reforma político-electoral 2014 como tutela al modelo de comunicación política

Esta reforma tiene como eje central la nacionalización de las elecciones. Buscó eliminar la injerencia de las autoridades electorales locales, particularmente de los gobernadores, quienes, desde su cuota de poder, buscaban incidir en la integración y, por ende, en las decisiones que se tomaban en los institutos y tribunales locales.

Fue casi nula la discusión sobre la comunicación política. Los temas que se abordaron se centraron en dos: la eliminación de la denigración como restricción a la propaganda electoral y la inclusión de la causal de nulidad por compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión. De una manera menos directa, pero, que, impacta a este régimen, se encontró la nueva tramitación del PES.

Los legisladores sabían los puntos en los que pretendían perfeccionar las reglas establecidas en 2007. Se trataba de arreglar lo que a su criterio estaba fallando, el régimen sancionatorio. Así lo demuestran las vías impugnativas que se reformaron para evitar que tanto los partidos políticos, como los (pre)candidatos estuvieran violentando la comunicación.

La reforma ya no fue sustantiva. Se trataba de perfeccionar el cumplimiento a las normas, si los partidos no querían cumplir con las reglas, bajo las normas impugnativas, se verían obligados a hacerlo.

La nueva forma de exigir el cumplimiento a la prohibición de comprar u adquirir tiempos en radio y televisión fue el punto toral de estas modificaciones. Faltaba garantizar su cumplimiento, sin importar que tuviera que ser por la vía jurisdiccional. Sin embargo, la puesta en marcha de estas habría de evidenciar la necesidad de la armonización de estas, tal y como se pretende demostrar en el presente trabajo.

A pesar de la reforma queda la duda de si esta consideración son las suficientes no sólo para inhibir estas conductas, sino para garantizar que la ciudadanía se allegue de información necesaria para tener un voto informado.

A. ¿Son medios de control el juicio de inconformidad, el procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión?

La justicia electoral es una rama del derecho procesal que tiene pocos años (décadas) de estudio. Esta situación permite adentrarnos en la impartición de justicia, así como dar una mayor amplitud a los medios de control de la constitucionalidad de los actos en materia electoral.

Las precampañas y campañas electorales se han caracterizado, desde el otorgamiento de prerrogativas como el uso de radio y televisión, por buscar un mayor impacto y alcance con la ciudadanía.

Ante las nuevas circunstancias electorales y el uso de las TIC's por parte de los partidos políticos para la difusión de propaganda electoral, en el año 2014 se establecieron cambios que permitieron no sólo ajustar el modelo de comunicación, sino que, dieron paso a la creación de una verdadera justicia de la comunicación.

Así, debemos entender que la “*democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos*”¹⁷². Una sociedad democrática debe tener la capacidad de atender a los problemas reales, reconociendo que su atención es superior a conocer el hecho que está generando un problema, sino que debe generar soluciones a ellos.

A lo largo de la historia se han desarrollado diversas instituciones que permiten a las personas acceder a la justicia. Por ello, la creación de una Sala Especializada que atienda a las nuevas realidades de las campañas debe ser más que bienvenida y potencializada. De ahí que la impartición de justicia deba ser expedita, con celeridad, transparencia, *pro actione* y con economía procesal. Es decir, una tutela judicial efectiva que permita atender la implementación de las nuevas tecnologías y su utilización, a veces fuera de la Ley, de manera oportuna, para evitar que los actos impugnados generen consecuencias irreparables para los resultados de las elecciones y, en general, para el correcto desarrollo del proceso electoral.¹⁷³

Es por ello que, resulta 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.

Hasta ahora se ha establecido que el control constitucional es visto como “*la defensa de la Constitución, la cual está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales*”.¹⁷⁴

¹⁷² Ministro de Justicia Enrique Múgica Herzog (1988-1991) citado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, “El acceso a la información como herramienta esencial de nuestro tiempo en la mejor rendición de cuentas” en la Mesa de discusión “*Rendición de Cuentas en los Poderes de la Unión*”, *Seminario Internacional de Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas del Poder Judicial de la Federación*, México, 26 de noviembre de 2012, p. 1.

¹⁷³ Cfr. Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe y Villafuerte Coello, Gabriela, *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, Tirant lo Blanch, México, 2015, p. 18.

¹⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2001, p. 176.

Para tratar de entender sí el procedimiento especial sancionador, su instancia revisora y el juicio de inconformidad son o no medios de control de la constitucionalidad debemos atender a si ayudan a conservar la normatividad constitucional y, tal vez, a reprimir su propio desconocimiento o incumplimiento e, incluso, como señala el propio doctor Fix Zamudio a conseguir el desarrollo de las disposiciones constitucionales.¹⁷⁵

A.1 ¿El procedimiento especial sancionador es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?

Sin ser una afirmación desmedida se diría que sí. Es un procedimiento administrativo-jurisdiccional¹⁷⁶ que tiene como principal virtud el aprovechamiento de las mejores capacidades de las autoridades electorales, investigadora para el INE y resolutora para el TEPJF. Es un procedimiento que inicia en sede administrativa y termina con una sentencia judicial.

El argumento más contundente se encuentra en decir que todo el régimen de control de la comunicación política se establece en la Constitución. Esta aseveración se centra en tres apartados importantes: a) es un modelo de comunicación establecido propiamente en la Constitución, b) regula derechos humanos como la libertad de expresión y de imprenta, expresión de las ideas, entre otros y c) establece dos vías jurisdiccionales –sancionatorias- para quienes no cumplan con las reglas dictadas.

El punto medular de esta afirmación se sustenta en la competencia que le fue conferida al PES. El propio artículo 41 de la Constitución establece que será esta la vía por la que se tutelará la Base III, del referido artículo:

Artículo 41

(...)

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, **mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo**

¹⁷⁵ Ibídem.

¹⁷⁶Entendido propiamente como un procedimiento de naturaleza administrativo que tuvo en sus orígenes en la instancia administrativa como resolutora y que posteriormente fuera el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el encargado de resolver. De hecho, la reforma 2014 le da el carácter de ser una especie de “hibrido administrativo”, puesto que tramita la instancia administrativa y se resuelve en sede jurisdiccional.

dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Este hecho nos permite ver que es la propia Constitución la encargada de establecer un mecanismo de defensa para el modelo de comunicación. La vía impugnativa se centra en cinco postulados que regulan esta interacción, los cuales no pueden ser vulnerados, de lo contrario existen las vías para sancionar:

1. Prohibición de contratar tiempos en radio y televisión,
2. Prohibición de propaganda que calumnie a las personas,
3. Acceso a tiempos del Estado,
4. Administración de los tiempos del estado por parte del INE,
5. Restricción de utilizar recursos públicos para promover la imagen de los servidores públicos; y
6. Establecimiento de un régimen sancionatorio.

No sólo se trata de que la Ley Suprema establezca la creación de este procedimiento, sino que mandata al INE a investigar y al TEPJF a resolver, utilizando lo mejor de las instituciones para su tramitación. Al hacer la reglamentación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se amplió el concepto y alcance de tutela constitucional puesto que se reconoce en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los alcances para tutelar la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución:

“Artículo 470. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; (énfasis añadido)

- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.”

Con ello vemos que no sólo sirven como medios de control, sino que su alcance va más lejos, pues sirve para regular el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, el cual precisa que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De tal suerte que, para hacer cumplir el mandato de regular toda una actividad tan compleja como la propaganda electoral, la cual ha demostrado que lleva una mayor trascendencia, puesto que la propaganda electoral ha dado pie a discusiones serias sobre afectaciones a más derechos humanos con la libertad de expresión, derecho a la honra, libertad de asociación, reunión, profesión, etcétera.

Esto hace notar que el alcance es mayor para ejercer un control real y concreto de la constitucional de los actos en materia del especial sancionador.

A.2 ¿El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?

El recurso de revisión del procedimiento especial es un medio de impugnación de reciente creación. Surgió el 23 de mayo de 2014 con la publicación del Decreto que reforma la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se estableció de manera directa la procedencia de un recurso contra la sentencia que dicte la Sala Regional Especializada dentro de un especial sancionador y de la resolución que tome la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

Al realizar las modificaciones al sistema de trámite de las quejas/denuncias se observó que una de las virtudes que tenía el modelo de resolución de 2007 era que respetaba una doble vía impugnativa de las conductas denunciadas. Así lo reflejaba la resolución que emitía el Consejo General del entonces IFE y la posibilidad de impugnar la misma ante la Sala Superior del TEPJF, vía recurso de apelación. Este modelo de solución de controversias se replicaba a nivel distrital, donde la Sala Regional respectiva se encargaba de resolver en última instancia.

La reforma a la Constitución plasmó que fuera el Tribunal Electoral el encargado de resolver estos procedimientos. Sin embargo, dejó en tema pendiente cual sería la sala competente para hacer dicha función. En teoría podría ser directamente la Sala Superior la que resolviera, las salas regionales o, incluso, crear una nueva sala exclusiva para estos procedimientos.

Finalmente, con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció la creación de una Sala Regional Especializada, la cual habría de tener una instancia revisora como lo es la Sala Superior.

El artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que este recurso procede respecto del procedimiento especial sancionador previsto en contra:

- a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- b) De las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y (énfasis añadido)**
- c) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

De modo que, no sólo se establece la definitividad de la vía impugnativa para obtener una decisión final, sino que crea un medio de impugnación capaz de ejercer control constitucional de los actos de los precandidatos, militantes, candidatos, partidos políticos e, incluso, de las propias autoridades electorales como la Sala Regional Especializada y la Comisión de Quejas y Denuncias.

La Ley procesal establece que este medio puede ejercer control de los actos conocidos en el especial sancionador. Aquellos actos que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución, además, de conocer de aquellas determinaciones que no son propias de la autoridad jurisdiccional, sino de la autoridad administrativa -medidas cautelares-.

Estas últimas han sido la ventana de oportunidad para que no sólo se ejerza un control sobre el artículo 41 y 134 constitucional, sino que se abra a violaciones en materia de libertad de expresión (artículo 6° constitucional), libertad de profesión (artículo 5° constitucional), la libre manifestación de las ideas (artículo 6°), libertad de imprenta (artículo 7° constitucional), libertad de asociación y reunión (artículo 9°), entre otros derechos humanos.

Incluso, al abrir la posibilidad de impugnación del acuerdo de desechamiento que emita el INE a una denuncia es un ejercicio de control de constitucionalidad, puesto que permite saber si al desechar la denuncia no se violentó los derechos fundamentales de los sujetos denunciados o denunciantes.

Bajo las tres premisas establecidas por la legislación, podemos constatar que este medio de impugnación es un verdadero ejemplo de cómo a través de sus resoluciones se ejerce el control de actos que van más lejos de los supuestos de procedencia establecidos en la legislación.

Así se puede sostener que el recurso de revisión de los procedimientos especiales sancionadores es un mecanismo de control de la constitucionalidad, toda vez que permite la revisión de actos que vulneren las bases de la comunicación política y; además, establece la revisión de estas conductas. Es decir, un control del modelo dual de solución de controversias.

A.3 ¿El juicio de inconformidad es un medio de control de la constitucionalidad de los actos en materia de comunicación política?

El juicio de inconformidad electoral es un medio de impugnación establecido en favor de los partidos políticos por regla y excepcionalmente de los candidatos a cargos de elección popular, para cuestionar la validez de una elección, la legalidad de los

resultados asentados en las actas de cómputo, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, en la elección de diputados, senadores y presidente, por las causas, en los supuestos y para los efectos, expresa y limitativamente establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.¹⁷⁷

Con esta finalidad podríamos decir que alcanzaría a realizarse un control de constitucional de los principios rectores de la materia electoral, previstos en el propio artículo 41 constitucional para hacer la validez de estos. Sin embargo, sería un espectro no establecido como en los dos casos anteriores.

Se está en un ámbito más genérico de procedencia del control de la constitucionalidad de los actos con que se llevaron a cabo las etapas del proceso electoral para, estar en posibilidad de decretar la calificación y validez de las elecciones.

El motivo por el que se estudia parte de la procedencia para revisar la nulidad de una elección. Esto nos lleva a revisar las causales previstas para que se sancione al electorado, más que a los sujetos infractores, con la nulidad de todo lo actuado.

Al analizar las violaciones generales a una elección se estudia que todo lo actuado se encuentre bajo la premisa de lo regulado por el artículo 3, 35, 36, 41, 99, 116 y 122 que regulan los procesos electorales en el país.

El texto constitucional prevé en los artículos 41, segundo párrafo; 116, fracción IV y 122 de la Constitución Federal que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito federal, así como en las entidades federativas, la Ciudad de México y los órganos municipales y sus correlativos en la ciudad debe realizarse a través de elecciones libres, auténticas, periódicas, en cuya organización las autoridades electorales deben garantizar que se cumplan los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de modo que con su actuar garanticen a los ciudadanos la emisión del sufragio en forma universal, libre, secreta y directa.

¹⁷⁷Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. Cit., p. 558.

Flavio Galván Rivera ha establecido que este medio de impugnación, si bien no es propiamente de inconformidad o disconformidad, si es un auténtico juicio federal de nulidad electoral, en el cual existe acción, pretensión, residencia, jurisdicción y proceso; una parte actora, una autoridad responsable o demandada, terceros interesados y coadyuvantes, así como un órgano jurisdiccional del Estado, encargado de conocer y resolver, mediante la aplicación del Derecho, la controversia de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral surgida entre las partes.¹⁷⁸

El tema que nos permite adentrarnos al objeto de estudio es saber si se ejerce un control de constitucionalidad a través de la facultad conferida al Tribunal Electoral para decretar la nulidad de una elección.

Aplicando el control constitucional de los actos o hechos que pueden anular una elección, debemos pensar en la nulidad de una elección por compra u adquisición de tiempos en radio y televisión, lo cual ya es una realidad constitucional y que no está lejana a ser solicitada por cualquier sujeto legitimado.

Este acto nos obliga a ver al juicio de inconformidad como un verdadero medio de control de constitucionalidad de los procesos electorales y, aún más lejos, pues al ser la vía para solicitar la nulidad, es el camino para que se haga efectiva la compra u adquisición de tiempos en radio y/o televisión.

Aun y cuando no se alegue mediante PES, los justiciables tienen la vía y, a su vez la obligación de acreditarla, mediante este juicio. Todavía no se ha hecho valer, pero se puede solicitar.

B. Compra/adquisición de tiempos en radio y televisión como causal de nulidad de una elección

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, demandas que en el paso se han acreditado como realidades comiciales.

¹⁷⁸ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. Cit., p. 557.

No debe sorprendernos que sean las legislaturas locales que lleven un pie adelante en los cambios electorales. Un análisis objetivo de estas incorporaciones permite advertir que, al menos en materia de nulidades, la reforma de 2014 no constituye un avance en el recorrido de las nulidades electorales en el país. Sí 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 la Ciudad de México contemplaban alguna de ellas.¹⁷⁹

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

Elaboración propia a partir de la consulta de las legislaciones de las entidades federativas previas a la reforma electoral, constitucional y legal de 2014.¹⁸⁰

La reciente reforma recoge algunos aspectos controversiales de los comicios celebrados en 2012. De ahí que, 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 solicitará en el Juicio de Inconformidad SUP-JIN-359/2012 –denominado juicio madre- de las impugnaciones de dicho año.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ver Hernández González, Abraham Giovanni, *Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)*, Apuntes Electorales, México, año XV, número 54, enero-junio 2016, p. 105.

¹⁸⁰ Consultable en Hernández González, Abraham Giovanni, *Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)*, Op. Cit., p. 106.

¹⁸¹ El tema de las nulidades no es nuevo. Incluso, antes de que México fuera considerado independiente, la Constitución de Cádiz contemplaba un incipiente sistema de nulidades de actos electorales. En el México

Esta es tan sólo una de las razones por la que se ha sostenido que en materia electoral se debe estar atento a diario, en virtud de que no podría hablarse de la inexistencia del acto jurídico, ya que éste, una vez realizado, producirá todas sus consecuencias jurídicas, en la medida en que lo garantiza el “principio de conservación de los actos válidamente celebrados”, aun cuando existan irregularidades en su integración, con la salvedad, desde luego, que sea impugnado oportunamente y la Sala que corresponda lo declare nulo.¹⁸²

Éste tema ha transitado por disposiciones que han contemplado la nulidad de elecciones de concejales, diputados, presidentes municipales, gobernadores y de presidente. Con ello se establece un pleno control de la constitucionalidad de la compra o adquisición de los tiempos en radio y/o televisión. No sólo se establece la prohibición expresa, sino que se crea la vía impugnativa “constitucional” para no sólo impugnar, sino anular –vista la nulidad de la elección como la sanción más alta que podría tener para sancionar- cuando no se cumpla con la prohibición de contratación.

De ahí que la reforma a la Constitución incluyera tres nuevos supuesto de nulidad en el artículo 41 constitucional:

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

Con ello se consolida el control jurisdiccional de la constitucionalidad de actos en materia del modelo de comunicación política mexicano, puesto que se establece la vía del procedimiento especial sancionador y se crea la mayor sanción de la nulidad de la elección por compra o adquisición de tiempos en radio y televisión.

revolucionario, en la Ley Electoral de 1911 contemplaba la nulidad por no permitir a los representantes de los partidos ejercer su encargo en los colegios municipales.

¹⁸²Cfr. Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inicio k del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la revista Justicia Electoral, Núm. 12, Editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 48.

Además, se debe reconocer que el avance se encuentra en que estas conductas pueden ser denunciadas a nivel nacional y pueden llegar a anular cualquier tipo de elección, incluso, la presidencial. Y, en efecto, es cierto que la reforma en curso mantiene un objetivo perseverante en el agregado de las transformaciones de la materia comicial: avanzar hacia mejores condiciones de equidad electoral.

Uno de los debates que se tienen para las nuevas nulidades es la responsabilidad y en los tipos de sanción. La nulidad no deja de ser una sanción para el electorado, para quien acudió a las urnas y no, como primigeniamente fue ideado, para el sujeto infractor. Resulta inevitable pensar que sólo el candidato es responsable de la nulidad. Por el contrario, deberíamos pensar en sancionar tanto a los partidos como a los candidatos.

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

La compra u adquisición de tiempos en radio y televisión dejó abierta la disyuntiva de su ejecución. Si bien es cierto que se puede pensar que la vía para solicitarla es el juicio de inconformidad, pues es el medio que se diseñó para atender las peticiones de nulidad de una elección, también lo es que el recurso de revisión del especial sancionador tiene como finalidad determinar si existió o no compra o adquisición de tiempos en radio y televisión. De acreditarse estaría dejando en firme que si se violó el modelo de comunicación política y que sí existen elementos para causar la nulidad.

A cuatro años de su implementación esta hipótesis no ha ocurrido. Sin embargo, deja la interrogante de lo que pasaría si se decreta la compra o adquisición de tiempos en un momento del proceso electoral donde todavía no ocurre la elección, no tendremos elementos para solicitar que se anule algo que en los hechos todavía no ha ocurrido. Peor aún, que pasa si queda firme dicha sentencia de la Sala Superior que confirma la compra/adquisición de tiempos y se presenta como prueba

en el Juicio de Inconformidad que solicitan la nulidad de una elección por, entre muchas otras razones, la compra de tiempos previamente acreditada.

Queda abierta la necesidad de crear un sistema de protección del modelo de comunicación que no deja espacios abiertos para violar la Ley. En el presente trabajo se pretende establecer algunas vías que cierren estas faltas no sólo a la Ley, sino a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Casos controversiales del control constitucional al modelo de comunicación política

El escenario que se ha planteado en el apartado anterior no dista mucho de la realidad del país. Han sido varios los casos en que los órganos electorales han tenido que enfrentar a duros cuestionamientos sobre violaciones a las reglas para hacer campaña. Estos en un número importante de veces han resultado fundados y han tenido serias implicaciones no sólo con la preparación de la jornada electoral, sino con los propios resultados de la elección y de sus ganadores.

Por lo que, esta realidad ha puesto a prueba no sólo al modelo de comunicación y a las autoridades, sino que hemos traspasado fronteras que nos ha llevado a pensar en decretar la nulidad de las elecciones -como en el proceso 2018 con el caso de Mexicanos Primeros-.

Con casi dos años de implementación del nuevo modelo de resolución de los PES, también, hemos tenido ya serios cuestionamientos sobre su idoneidad y, sobre todo, con la ejecución de prácticas fraudulentas, las cuales nos llevan a repensar las reglas para tramitarlos.

Subsiste el problema de la falta de armonización de los medios de impugnación entre ellos y, peor aún, con los medios de impugnación locales. Se deben resolver todas las impugnaciones pendientes antes de determinar si existen alguna causal que actualice la nulidad de una elección, lo que necesariamente incluye la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión.

En este caso abordaremos casos paradigmáticos que, incluso, más que mediáticos fueron casos en los que se determinó acreditar alguna compra o adquisición de

tiempos en épocas de campañas. Incluso, conoceremos las implicaciones que tuvo este tipo de conductas, que, en un caso en particular, llevó a decretar la nulidad de la elección.

Esto resulta por demás enriquecedor, permite conocer los alcances que ha tenido la compra o adquisición de tiempo y, sobre todo, los efectos que han desarrollado, puesto que al tener un nuevo marco constitucional y legal nos ayudará a saber lo que, en un futuro, se podría presentar como temas de interés.

A. Nulidad de las elecciones por compra/adquisición de tiempos

Aunque a la fecha de este trabajo de investigación sólo se puede advertir un precedente de nulidad de elección por violación a principios constitucionales, por romper la equidad en la contienda por indebida adquisición de tiempos en televisión, es el caso de la elección de Presidente Municipal en Morelia, Michoacán en el año 2011.

A.1 ST-JRC-117/2011, nulidad de la elección por violación a principios constitucionales

En este asunto la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Toluca decidió decretar la nulidad de la elección de miembros del Ayuntamiento del Municipio de Morelia, Michoacán, celebrada el 13 de noviembre de 2011. En criterio de la mayoría¹⁸³ de los integrantes de la Sala existieron violaciones a principios constitucionales durante el periodo de preparación de la jornada electoral.

De los 12 agravios presentados por el Partido Acción Nacional (PAN) en el expediente ST-JRC-117/2011, cuatro se encontraban vinculados con la violación a principios constitucionales y, por tanto, con nulidad de la votación recibida en las

¹⁸³ La Magistrada Adriana Margarita Favela Herrera emitió voto particular, en contra del criterio mayoritario y, por su parte, el Magistrado Carlos A. Morales Paulin emitió voto concurrente al llegar a la misma razón de nulidad de la elección, pero por otras consideraciones.

casillas y ocho por nulidad de la elección, incluyendo acusaciones de participación e influencia directa de grupos criminales organizados.¹⁸⁴

El magistrado ponente, Santiago Nieto Castillo, consideró fundados, pero inoperantes, la mayoría de los agravios argumentados por el partido. Sin embargo, calificó como graves dos hechos que a su decir violentaron el contenido del artículo 41 de la Constitución:

1. La transmisión, en televisión por cable, del cierre de campaña del candidato a gobernador en el estado y la aparición en este acto masivo, por casi cinco minutos, del candidato a la presidencia municipal de Morelia. Hecho que la demandante consideró violatorio del principio de equidad en la contienda, y
2. La portación del logotipo institucional del PRI por parte del boxeador mexicano Juan Manuel Márquez, en sus calzoncillos durante una pelea desarrollada en Las Vegas, Nevada.¹⁸⁵ Combate que fue transmitido en televisión nacional abierta y que, a juicio del instituto político demandante violentó el principio de sufragio libre al hacer acto de propaganda política en tiempos de veda electoral. Esto así, debido a que la pelea fue transmitida en vivo el día inmediato anterior al desarrollo de los comicios en el estado.¹⁸⁶

Al respecto, la Sala Regional Toluca hizo los siguientes señalamientos:

1. Señaló que existían elementos de prueba suficientes para establecer que se realizó la transmisión del evento de cierre de campaña fuera de los tiempos oficiales autorizados. El entonces IFE tuvo por acreditadas las violaciones al demostrar la transmisión del referido evento fuera de los tiempos y pautas autorizadas por dicho instituto e impuso sanciones a la televisora que difundió

¹⁸⁴ De la Torre, Torres, Rosa María, *Anulación de elección por violación a principios constitucionales, el caso Morelia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, vertiente salas regionales, núm. 20, p. 45

¹⁸⁵ Pelea que se realizó en contra del pugilista filipino Manny "Pacman" Pacquiao.

¹⁸⁶ De la Torre, Torres, Rosa María, *Anulación de elección por violación a principios constitucionales, el caso Morelia*, Op. Cit., pp. 46-47.

dicho mensaje, de igual forma al candidato, así como al PRI y al PVEM por la transmisión.¹⁸⁷

El IFE señaló que declaró fundado el procedimiento, toda vez que se demostró la adquisición de tiempos en radio y televisión para difundir propaganda electoral diversa a la ordenada respecto al cierre de campaña de los aludidos partidos (difundido por la empresa Medio Enternainment, S.A. de C.V. “CB Televisión”, el seis de noviembre de dos mil once). Asimismo, argumentó que se consideró que dicha transmisión transgredió lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado A, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, la Sala tuvo por ciertos los siguientes hechos:

- 1) El seis de noviembre de dos mil once se llevó a cabo un evento de cierre de campaña, en el que participó el candidato a la presidencia municipal postulado por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.
- 2) Que dicho evento fue transmitido por la empresa Medio Enternainment, S.A. de C.V. “CB Televisión”.
- 3) La transmisión del referido cierre de campaña, se encuentra fuera de los autorizados por la autoridad administrativa electoral competente.
- 4) La transmisión y/o contratación de propaganda electoral fuera de los tiempos del Estado constituye infracción a la normativa electoral.
- 5) Con motivo de dicha infracción se impusieron se impusieron multas por la transmisión de dicho evento.

De tal forma que se consideró que el evento de cierre de campaña fue transmitido fuera de los tiempos asignados por el Estado a los partidos

¹⁸⁷ Consultable en las fojas 707 y 708 de la sentencia. Además, se tuvo por acreditada mediante la queja SCG/PE/ PAN/ JL/ MICH/ 131/ PEF/ 47/2011 resuelta por la referida autoridad, en sesión de veintiuno de diciembre del año en curso

políticos de referencia, que dicha transmisión constituye una irregularidad y que la misma tuvo contenido político-electoral a favor del candidato a la presidencia municipal de Morelia, Michoacán.

2. Respecto de la segunda violación, la Sala tuvo por no controvertida la existencia del evento deportivo en el que Juan Manuel Márquez portó el emblema del PRI. Sin embargo, la difusión de la imagen del logo del partido no constituye propaganda electoral, tal y como fue calificado por la responsable en la resolución controvertida.

Precisó que era necesario hacer alusión a la diferenciación entre propaganda electoral y política:

“para que una propaganda se considere de naturaleza política se tiene que atender al contenido del mensaje que se transmite, el cual debe contener elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de partido político o la invitación a ser afiliado de éste (...) se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial”.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Consultable en la foja 743 de la sentencia.

De tal suerte que, el emblema se inscribe en el rubro de propaganda electoral, ya que, en el caso, quedó demostrada la difusión en el referido evento.

La Sala determinó que existió violación a los principios constitucionales de equidad y certeza en la contienda electoral. Sostuvo que el principio de equidad se vulneró cuando los partidos políticos o terceros, contraten o utilicen espacios en radio y televisión fuera de los tiempos pautados por el Estado para difundir propaganda electoral y política, debido a que con ello se transgrede a lo previsto en el modelo de comunicación política.

Además, señaló que existió afectación al principio de equidad, en razón de que las transmisiones no fueron autorizadas ni ordenadas por el órgano constitucional autónomo facultado de forma exclusivamente para ello, con lo cual se deja en desventaja a los demás contendientes y se posiciona de manera indebida al PRI frente a los electores que siguieron la transmisión del cierre de campaña a través de televisión por cable, así como a los ciudadanos que en televisión abierta vieron una pelea de box en la etapa de reflexión previa a la jornada electoral, en la que un pugilista portaba el logotipo del PRI.¹⁸⁹

En resumen, se anuló por dos cuestiones básicas que tiene que ver con violaciones al modelo de comunicación política:

- 1) La transmisión en televisión del cierre de campaña del PRI y PVEM en el Estado de Michoacán tuvo una duración de cuarenta y cinco minutos, dentro de la que el candidato al ayuntamiento de Morelia ocupó de manera central cinco minutos.
- 2) La difusión en televisión abierta de propaganda política del PRI se presentó a nivel nacional. Sin embargo, el único estado con elección al día siguiente era Michoacán y dada la inmediatez no hubo oportunidad de que los demás contendientes reaccionaran y el partido beneficiado no se deslindó.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Consultable en la foja 808 de la sentencia.

¹⁹⁰ Consultable en la foja 812 de la sentencia.

- El efecto de inmediatez resulta de gran impacto, ya que ninguno de los afectados tuvo oportunidad de tomar medidas que disminuyeran en su caso las consecuencias adversas o inmediatas del actuar ilícito en mención.¹⁹¹

B. Procedimiento Especial Sancionador (anterior modelo)

Al anterior modelo de tramitación del PES nos enseñó que existe la posibilidad de decretar la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión mediante la sentencia que resuelva una controversia que se resolvió mediante él. Sin embargo, así como abrió las puertas para que decretará la compra o adquisición, evidenció que se puede realizar en un momento que tenga repercusión directa en las etapas del proceso electoral -precampaña, campaña o peor aún, a unos cuantos días u horas de que se realice la jornada electoral-.

Sin la nueva causal de nulidad no pasaría de una multa, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral, dependiendo del caso. En mi criterio, con el nuevo modelo de protección constitucional de la comunicación política, una sentencia firma que confirma la compra podría servir como elemento que sirva de base para decretar una nulidad.

Además de la evidente sanción a la que se debe hacer merecedor el infractor, están las consecuencias que estas conductas podrían traer al desarrollo del proceso electoral, en especial a la preparación de la jornada electoral.

Si todavía no existe votación: ¿Qué elección anulas por una compra/adquisición?
¿No existe supuesto jurídico para sancionar la compra/adquisición si no hay elección, puesto que esto genera una sobre exposición de candidatos y partidos?
¿Se debe continuar con la preparación de la jornada electoral si ya la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decretó que hubo compra/adquisición?

¹⁹¹ Consultable en la foja 813.

Para saber los casos donde ya ha ocurrido un fenómeno de esta naturaleza debemos analizar algunos de los casos donde la Sala Superior decretó este hecho.

B.1 SUP-RAP-011/2011 (Caso Gabino Cué)

El seis de mayo de dos mil diez el PRI presentó una denuncia contra el PAN, PRD, PT, Convergencia y/o coalición “Unidos por la Paz y el Progreso”, así como a su candidato a gobernador por el Estado de Oaxaca, Gabino Cué Monteagudo, por la difusión de un material televisivo que, en su concepto, constituía una infracción al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se denunció que era un hecho público y notorio que, durante los últimos días del mes de abril y principios del mes de mayo del presente año, en el canal 2 de Televisa, durante la transmisión de los noticieros de Joaquín López Dóriga y “Primero Noticias” con Carlos Loret de Mola, fuera de esos espacios noticiosos se había difundido un promocional, que promueve a Gabino Cué Monteagudo, como candidato al Gobierno del Estado de Oaxaca por la Coalición “Unidos por la Paz y el Progreso”, integrada por el PAN, PRD, PT y Convergencia.

Y particularmente que, el 4 de mayo del presente año, en el canal 2 de Televisa, a las 11:14 PM, durante la transmisión del noticiero de Joaquín López Dóriga, se difundió un promocional, cuya duración es de aproximadamente 1 minuto con 20 segundo por el que se promueve al candidato mencionado.

El 3 de junio de 2010, el IFE determinó declarar fundada la denuncia e imponer una sanción consistente en amonestación pública a cada uno de los sujetos denunciados. Señaló que dicha aparición en televisión, en el canal 2 y en sus repetidoras constituía una infracción a la Ley, por lo que, respecto a la conducta del candidato se decretó lo siguiente:

- *Gabino Cué Monteagudo infringió el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con los diversos 49, párrafo 3, 341, párrafo 1, inciso c) y 344, párrafo 1, inciso f) del Código Federal de*

Instituciones y Procedimientos Electorales, por la adquisición de propaganda electoral difundida a través de la televisora XEW-TV canal 2 y sus repetidoras en el resto de la República, al haber omitido implementar las acciones idóneas y eficaces para deslindarse de la difusión del material televisivo referido. (énfasis añadido)

- El material televisivo denunciado había sido difundido el 4 de mayo de 2010, dentro de la campaña electoral y tuvo como objetivo posicionar la imagen del referido candidato frente al electorado.
- Las imágenes televisivas difundidas no constituían un material de corte noticioso. Si bien no estaba demostrado que Gabino Cué Monteagudo había contratado directamente la difusión del promocional, estaba acreditada la adquisición de tiempo en televisión a través de la difusión realizada por la televisora del promocional denunciado. (énfasis añadido)
- El acceso a la televisión fuera de los tiempos administrados por el IFE se había dado bajo la figura de adquisición a favor del candidato, pues Televimex utilizó el tiempo que tenía a su disposición con motivo de su título de concesión, dando lugar a la infracción consistente en adquirir, mediante terceras personas tiempos en televisión y, a través de la cual, se difundió el promocional en beneficio del candidato y de la coalición que lo postuló. (énfasis añadido)
- Gabino Cué tuvo la posibilidad de deslindarse de la transmisión del material televisivo, para evitar una eventual responsabilidad por su difusión, sin embargo, no realizó alguna acción positiva idónea para lograr tal deslinde, por lo que es indubitable su consentimiento implícito por dicha difusión.¹⁹²

El otrora candidato estaba alegando que en procedimiento sancionador no se demostró que hubiera contratado o adquirido espacios para la transmisión de promocionales a través de la televisora señalada, pues para ello se debió tener por demostrado la existencia del contrato, la factura o algún otro acto jurídico.

¹⁹² Argumentos consultables en las fojas 179 y 180 de la sentencia SUP-RAP-011/2011.

En sí, lo que estaba pretendiendo es que se intentara demostrar la compra o adquisición de tiempos con un contrato de por medio con la televisora. Sin embargo, la Sala Superior estimó que era infundado dicho agravio, toda vez que la autoridad responsable determinó la responsabilidad del actor por haber adquirido tiempo en televisión para la difusión de un material que contenía propaganda electoral, dado que omitió implementar las acciones idóneas y eficaces para deslindarse de dicha conducta, consecuentemente, toleró implícitamente la difusión ilegal de la consabida propaganda.¹⁹³

Atendiendo a este criterio, también señaló que, para actualizar la infracción es condición tener por acreditada la existencia de algún vínculo entre el candidato y el sujeto contratante, como un contrato, una factura o algún otro acto jurídico, afirmación que en concepto de este órgano jurisdiccional no resulta correcta.

En el SUP-RAP-6/2010 y acumulado dicha Sala ya había determinado que:

“la infracción consistente en que un partido político, un candidato o un precandidato adquiera o contrate a través de un tercero tiempos en radio o televisión, no debe constreñirse a que se acredite la existencia de una relación o vínculo entre el partido político, candidato o precandidato y aquél que contrata o adquiera dichos tiempos.

Esto se considera así, porque **la circunstancia de que una persona ajena al Instituto Federal Electoral haya contratado o adquirido tiempos en cualquier modalidad de radio o televisión, con el propósito de que un candidato accediera a ellos, vulnera, por sí mismo, los fines perseguidos por la normativa electoral, en el sentido de que sólo el mencionado Instituto administre el acceso de candidatos a los referidos medios de comunicación social, y que individuos u organizaciones ajenos a los procesos electorales influyan en las campañas o en sus resultados, lo anterior en el entendido de que un candidato también puede acceder a tiempos en radio y televisión, con un evidente beneficio, sin que se compruebe algún vínculo con quien contrate o disponga la transmisión.”**¹⁹⁴

Se concluyó que acreditar la infracción de la norma electoral en particular, no debe condicionarse a que se acredite la existencia de una relación o vínculo entre el

¹⁹³ Consultable en la foja 183.

¹⁹⁴ Consultable en la foja 55 y 56 del SUP-RAP-6/2010 y acumulado.

partido político, candidato o precandidato y aquél que contrata o adquiera dichos tiempos.

En efecto, se confirmó la resolución del IFE que establecía que, si bien no estaba demostrado que Gabino Cué había contratado directamente la difusión del promocional, si estaba acreditada la adquisición de tiempo en televisión. Así como que Televimex, S.A. de C.V había utilizado el tiempo que tenía a su disposición para adquirir por terceras personas tiempo en televisión. Además, procedió la amonestación pública para los partidos políticos que postularon al candidato.

Este precedente dejó dos tipos de enseñanzas para los procesos electorales y para la materia de estudio de esta investigación:

- 1) En primer lugar, la utilidad que sería tener un procedimiento sumarísimo que nos permitiera tener los insumos necesarios para decretar la posible nulidad de una elección. Se denunció una adquisición de tiempos en televisión del 4 de mayo y la resolución del entonces IFE fue del 13 de diciembre del mismo año, es decir, seis meses después.

Esto nos deja ver que se necesita cumplir con el diseño sumarísimo para tener insumos con que sancionar a los partidos y candidatos. En muchas ocasiones la toma de posesión ocurre durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, lo que obliga a todas las autoridades a resolver sus controversias antes de que esto ocurra.

Con el nuevo modelo de los especiales sancionadores, no se puede dar el lujo la Sala Regional Especializada de tener una denuncia que alegue compra o adquisición de tiempos sin resolver.¹⁹⁵ Esto servirá para saber si se puede solicitar una nulidad de elección.

¹⁹⁵ Tal y como aconteció con una sentencia de la Sala Superior que tenía injerencia directa sobre la elección extraordinaria de Gobernador en Colima, donde en enero se realizó la jornada extraordinaria y hasta septiembre la Sala Superior resolvió sobre la compra o adquisición de tiempos en el evento del TELETON 2016. Este asunto se tratará en un apartado posterior.

De ahí la importancia de tener todo resuelto en tiempo y forma. No se pueda dar una violación a normas constitucionales en tiempo de campañas y pretender sancionar cuando ya no hay posibilidad jurídica y material de resarcir el daño.

Una compra o adquisición de tiempos hecha valer en procedimientos especiales sancionadores debe resolverse antes de que se analice la petición de nulidad de una elección en juicio de inconformidad, con la finalidad de dar insumos a los juzgadores para decretar o no la nulidad.

- 2) El otro aspecto que destacar es el tiempo en que se presentó la violación. Si bien fue en época de campañas esto no nos permitiría anular una elección, puesto que no se ha presentado la jornada electoral y, por ende, la elección. Pero ¿Cómo se puede sancionar una conducta así, que atenta contra los principios constitucionales que regulan las elecciones, sin que afecte todo el trabajo del INE y de los demás contendientes?

En este caso solo existen los actos preparatorios a la elección. Entonces surge la duda ¿es justo que por una conducta aislada y atípica se sancione todo el proceso de preparación de la elección?

Si no se tiene cuidado con este tipo de regulación se puede presentar incluso como artimaña para solicitar una nulidad de elección.

B.2 SUP-RAP-18/2012 (Caso Juan Manuel Márquez)

El 15, 16 y 22 de noviembre de 2011 el PAN, el PRD, el PANAL y Nayeli Martínez Bonifacio, por propio derecho denunciaron al PRI, PVEM, Fausto Vallejo y Figueroa -candidato común de ambos partidos políticos a Gobernador de Michoacán-, Juan Manuel Márquez Méndez y Televisión Azteca, S.A. de C.V., por la comisión de conductas contraventoras de la normatividad electoral federal.

Los hechos denunciados consistieron en que en una pelea de box que fue difundida por concesionarias de televisión con cobertura nacional y, particularmente, en el Estado de Michoacán, el boxeador mexicano Juan Manuel Márquez Méndez portó y difundió el emblema que identifica al PRI en su calzoncillo, no obstante que en dicha entidad federativa estaba en curso un proceso electoral ordinario, mismo que se encontraba en el periodo de veda previo a la celebración de la jornada electoral. El IFE determinó -resolución CG11/2011- declarar fundado el procedimiento por la presunta conculcación a las prohibiciones previstas en la Constitución y en la Ley, así como sancionarlo con amonestación pública.

La Sala Superior señaló que la legislación preveía como una de las obligaciones de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Preciso que existe la obligación de los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, a que en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Dicha Sala sostuvo (en los recursos de apelación SUP-RAP-11/2011 y acumulado, así como SUP-RAP-234/2009) que las acciones prohibidas en la Constitución consisten en contratar o adquirir, mientras que el objeto materia de la prohibición son los tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y que al establecer las acciones no permitidas: *contratar o adquirir, la disposición constitucional utiliza la conjunción “o”, de forma que debe considerarse que se trata de dos conductas diferentes.*

De ahí que las conductas prohibidas por el precepto en examen son:

- Contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas y,
- Adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas.

La autoridad jurisdiccional sostuvo que la connotación “adquirir” utilizada por la disposición constitucional es la del lenguaje común, pues de esa manera se impide el acceso de los partidos políticos, a la radio y la televisión, en tiempos distintos a

los asignados por el IFE, y que el objeto de la prohibición prevista en la Constitución consiste en los “tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.¹⁹⁶

En cuanto a la adquisición (una de las acciones prohibidas en la norma constitucional), dicha sala también ha sostenido que los partidos políticos o candidatos no necesariamente deben realizar un acto de vinculación (conducta de acción) para configurar el ilícito, sino que dicha adquisición es dable de producirse de una manera, que el sujeto que recibe la acción del agente no obra, coopera o realiza por sí conducta alguna; es decir, puede llevarse a cabo una adquisición de manera pasiva.¹⁹⁷

De ahí que la Sala determinará, en forma opuesta a lo establecido por la autoridad responsable, no sólo se actualizan los elementos que configuran la infracción a las normas constitucionales y legales aplicables, sino también la responsabilidad indirecta del partido político denunciado.

En efecto, en la resolución impugnada se tuvieron por acreditados los siguientes hechos del caso:

- i. La difusión de la pelea de box sostenida entre Juan Manuel Márquez Méndez y Manny Pacquiao, por parte de Televisión Azteca, concesionario de la emisora XHIMT-TV Canal 7, en la que el primero de los púgiles mencionados portó el emblema del PRI.
- ii. El tiempo total en el que aparece Juan Manuel Márquez Méndez durante la pelea, en donde se podía apreciar fundamentalmente el emblema del PRI fue de dos mil cuatrocientos treinta y tres segundos.
- iii. La pelea de box se llevó a cabo en la ciudad de Las Vegas, Nevada, Estados Unidos de América, tal y como se aprecia en las pruebas ofrecidas.¹⁹⁸

La Sala estimó que se actualiza una violación a la prohibición constitucional federal y las leyes federales, por tres razones fundamentales:

¹⁹⁶ Consultable en la foja 42 de la sentencia que recae al SUP-RAP-18/2012.

¹⁹⁷ *Ibíd.*

¹⁹⁸ *Ibíd.*

- i. El partido político denunciado incumplió su deber de garante, al no realizar un deslinde oportuno, eficaz, idóneo ni razonable, respecto del hecho denunciado;
- ii. La propaganda política se difundió a través de un canal de televisión abierta con cobertura nacional, en una pelea de box celebrada en el extranjero. La Constitución sólo exige, en este aspecto, que la transmisión sea en cualquier modalidad de radio o televisión en el sentido usual del término, y
- iii. Dicha propaganda benefició al citado instituto político.

De esta manera el modelo sancionatorio de la comunicación política se fortaleció por ambas vías, por el régimen administrativo sancionador que determinó sancionar al boxeador y, por otra parte, la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales, con la determinación del caso Morelia.

C. Procedimiento Especial Sancionador (modelo Dual)

Después de la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la modificación a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del 23 de mayo de 2014, en octubre de ese mismo año entró en funciones la nueva Sala Regional Especializada, con lo cual se puso en marcha el nuevo control constitucional del modelo de comunicación.

Fue una difícil tarea. Implicó un esfuerzo importante puesto que si bien en diciembre del año anterior ya se sabía que habría de ponerse en marcha un nuevo modelo de tramitación en el que el tribunal habría de resolver estas controversias, también se tenía la duda de la manera en que habría de realizarse. No se sabía si serían las Salas Regionales existentes y que se pudieran revisar sus determinaciones ante la Sala Superior, tal y como ocurre con todos los otros medios de impugnación, o si bien, como al final ocurrió fuera una sala de competencia exclusiva.

Este cambio no sólo confirmó las hipótesis que habíamos establecido con el modelo anterior de tramitación de los PES, sino que puso en evidencia, que se pueden presentar conductas sistemáticas de violencia al modelo de comunicación política que pueden culminar en peticiones de diversos ciudadanos de que se le quite el

registro a un partido político por conductas reiteradas y sistemáticas que violentan las bases constitucionales.

De ahí que no sólo se fortaleció el modelo de tramitación, sino que se comenzaron a presentar asuntos en los que se atendían las “cortesías” de denunciar por denunciar. Además, se estaban tratando temas de fondo en los que se cuestionaban cosas como el cumplimiento de las medidas cautelares, el derecho de los periodistas e, incluso, de las empresas a mantener su buen nombre o fama pública.¹⁹⁹

C.1 SUP-REP-003/2015 (Caso PVEM).

Este asunto fue reconocido por ser aquel en que se denunciara una conducta sistemática y reiterada del PVEM y de sus legisladores para posicionar al partido en lugares y tiempos no permitidos por la propia Ley.

Las denuncias en resumen fueron:

- El 24 de octubre de 2014, de manera conjunta los partidos políticos PT, MC, PRD, PES y MORENA (todos por sus siglas) presentaron denuncia contra el PVEM, así como de Ana Lilia Garza Cadena, Diputada Federal de representación proporcional por la primera circunscripción; Enrique Aubry de Castro Palomino Diputado Federal de mayoría relativa por el Distrito XIV con cabecera en Guadalajara Jalisco; y Carlos Alberto Puente Salas, Senador de mayoría relativa por el Estado de Zacatecas, por incurrir en violación a la normatividad electoral.²⁰⁰
- El 26 de octubre, Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del PAN en el Consejo General del INE presentó denuncia en términos similares, en contra del PVEM, así como de Ana Lilia Garza

¹⁹⁹ Tal y como aconteciera con el SUP-REP-055/2015 (Caso López-Dóriga), en la que el periodista Joaquín López-Dóriga impugnara su aparición en un promocional del Partido de la Revolución Democrática, donde se le vinculara con actos de corrupción e incluso con delitos.

²⁰⁰ Consultable en la foja 4 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-003/2015.

Cadena, Diputada Federal de representación proporcional por la primera circunscripción; Enrique Aubry de Castro Palomino Diputado Federal de mayoría relativa por el Distrito XIV con cabecera en Guadalajara Jalisco; y Carlos Alberto Puente Salas, Senador de mayoría relativa por el Estado de Zacatecas.

- El 24 de noviembre de 2014, Javier Corral Jurado presentó denuncia contra Pablo Escudero Morales, Senador de mayoría relativa por el Distrito Federal del PVEM, así como de ese propio ente político, por considerar que la difusión de su informe de labores trasgredía diversas normas constitucionales y legales, como también los principios de imparcialidad en la utilización de los recursos públicos y el de equidad entre los partidos.²⁰¹
- Igual lo hizo Javier Corral el 3 de diciembre en contra de Rubén Acosta Montoya, Diputado Federal por el principio de representación proporcional por la primera circunscripción del PVEM.
- Finalmente, el 09 de diciembre, el PRD presentó denuncia en la que señaló como presuntos responsables al PVEM, a los Diputados y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de ese instituto político en las Cámaras del Congreso de la Unión; Grupo Televisa, Televisión Azteca y diversos concesionarios de televisión restringida.

En concreto, se alegaba que los informes de gobierno de los legisladores pertenecientes a los Grupos Parlamentarios del PVEM fueron difundidos a nivel nacional en radio, televisión abierta y en señales de televisión restringida, como en salas de cine, lo que en realidad constituye propaganda personalizada.

²⁰¹ En la queja señaló que la similitud entre la publicidad de los informes de labores de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México y los promocionales de ese instituto político atinentes a la campaña “sí cumple”, así como la simultaneidad en la que tenía verificativo la transmisión de ambos tipos de promocionales, revelaban que se trataba de la estrategia de campañas propagandísticas que trasgreden los principios constitucionales en la materia electoral, lo que generaba sobre-exposición del ente político señalado.

Se denunció la presunta ilicitud de propaganda gubernamental de la campaña denominada “verde si cumple” en televisión abierta a nivel nacional en Canal 2, Canal 5, Canal 7 y Canal 13; en las repetidoras de los citados canales en el Estado de Guanajuato; e igualmente, en canales de televisión restringida entre ellos FOX (Fox Broadcasting Company) de los sistemas de televisión restringida (cable y satelital) SKY, VeTV de SKY, Cablevisión, Veo TV, Cablemas, Dish y Total Play.

Una de las premisas fundamentales de esta impugnación era que los promocionales son iguales en contenido y forma a los transmitidos por el partido político, cambiando solamente la cortinilla del legislador que lo difundió. Además, hacían una clara referencia a la propaganda que dicho partido tenía colocada en espectaculares, camiones, transporte público, cartelones y publica en las salas de cine e internet, atinente a la campaña denominada el “verde si cumple”.

Otra de las alegaciones sostenía que el partido se beneficia con el uso indebido de tiempos en radio y televisión fuera de las pautas asignadas por la autoridad electoral administrativa nacional.²⁰²

Consideraciones de la Sala Regional Especializada (SRE-PSC-5/2014). La Sala Regional Especializada determinó en la sentencia que se acreditaban dos hechos concretos:

- 1) La existencia de una ilegal estrategia de difusión sistemática, continua y reiterada de los informes de los Legisladores del PVEM, entre ellos, los Diputados Federales Ana Lilia Garza Cadena, Enrique Aubry de Castro Palomino y Rubén Acosta Montoya; así como los Senadores de la República Carlos Alberto Puente Salas, María Elena Barrera Tapia y Pablo Escudero Morales. Determinó que los spots se difundieron a nivel nacional, cuando el informe de gestión solamente podían rendirlo en el distrito en el cual

²⁰² Por ende, se alegaba que tales spots no estaban amparados en la norma prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto vulneran los artículos 41, Base III, Apartado A, párrafos primero y tercero; 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, con ello, se actualizaron las infracciones previstas en los artículos 443, párrafo 1, incisos i) y n); 449, párrafo 1, incisos c), e) y f), de ese propio ordenamiento legal.

resultaron electos por el principio de mayoría relativa, o bien, en el ámbito de la circunscripción plurinominal tratándose de legisladores electos por el principio de representación proporcional.²⁰³

Respecto de la primera conducta la Sala señaló que, se advertía identidad en cuanto a su contenido, es decir, a las ideas o logros que se transmiten al público receptor de los mensajes. Además, se afirmó que la propaganda tanto de los Legisladores, como del partido se apreciaban idénticas alusiones a los temas atinentes a: 1) No más cuotas escolares 2) Cadena perpetua a secuestradores y 3) El que contamina paga y repara el daño.

La Sala destacó que los mensajes eran iguales en parte conclusiva, ya que tanto los promocionales difundidos por los legisladores como por el partido se advertía identidad al cerrar todos ellos con la afirmación “SÍ CUMPLE”. Se sostuvo que con la difusión de los promocionales se inobservó el principio de equidad previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Además, se precisó que con dicha conducta se produjo una sobreexposición de frente al proceso electoral federal que estaba en curso.

La autoridad consideró que todos los promocionales -sin distinción- hacían alusión a los mismos temas, cambiando, únicamente en la parte final del contenido del spot en lo relativo a la identificación del legislador; es decir, su nombre e imagen, pero con idéntico final: el emblema del PVEM y la frase “SÍ CUMPLE”.²⁰⁴

La Sala Especializada destacó que de las constancias de autos se advertía que la transmisión de los mensajes de los Parlamentarios tuvo verificativo del dieciocho de septiembre al nueve de diciembre de dos mil catorce, conforme a lo siguiente:

²⁰³ Consultable en las fojas 33 y 34 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-003/2015.

²⁰⁴ Consultable en las fojas 35 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-003/2015.

Legislador ²⁰⁵	Fechas de difusión de promocionales				
	Septiembre	Octubre		Noviembre	Diciembre
Senador Carlos Alberto Puente Salas	18 al 29				
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 al 14			
Diputada Ana Lilia Garza Cadena			17 al 29		
Senadora María Elena Barrera Tapia			30 de octubre 1 a 11 de nov.		
Senador Pablo Escudero Morales				13 al 25	
Diputado de R.P Rubén Acosta Montoya					27 al 30 de nov. 1 al 9 de diciembre

Determinación de la Sala Superior. Los disensos relacionados con las presuntas infracciones atribuibles a los Legisladores denunciados del Partido Verde Ecologista de México fueron:

- 1) La difusión de propaganda pagada con recursos públicos para realizar promoción personalizada.
- 2) La utilización de recursos públicos para favorecer al PVEM.
- 3) Adquisición de tiempos en radio y televisión para favorecer al mencionado instituto político.
- 4) Gastos referentes a la producción de los materiales de fueron difundidos por los Legisladores y que indebidamente se pagaron a través del financiamiento público que se otorga al PVEM como parte de sus prerrogativas.²⁰⁶

La Sala Superior estimó que en los mensajes controvertidos no podía ser esencial la imagen de los legisladores al igual que el emblema y mención del partido, además, en el contexto destaca, que en la información legislativa debió ser prioritaria la rendición de cuentas.

Se estimó que la Sala Regional debió advertir que cuando se está inmerso en el desarrollo de un proceso electoral –local o federal-, adquiere una acuciosidad

²⁰⁵ Consultable en las fojas 35 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-003/2015.

²⁰⁶ Consultable en las fojas 186 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-003/2015.

destacada el examen que se haga de los contenidos de la propaganda que se difunda, en virtud del blindaje especial que se debe cuidar. Además, se precisó que en cuanto hace a la difusión de los informes de labores, aun y cuando bastaba el incumplimiento de uno de los requisitos o limitantes establecidos en la LGIPE, se debe analizar si los mensajes alusivos a los pretendidos informes de la gestión dejaron de observar los parámetros como los atinentes a la periodicidad, inmediatez, temporalidad, forma en su rendición y contenido.

Por lo que, se concluyó que la conducta de los legisladores actualiza de manera conjunta la infracción al modelo de comunicación política elevado a rango constitucional. Se culminó en la prolongación de la difusión de los mensajes denunciados, en los cuales se hacía en forma preponderante mención del nombre y aparecía el emblema del partido.

Se decretó de esa manera, puesto que al mismo tiempo en que el PVEM difundía sus mensajes dentro de las pautas y tiempos administrados por el INE, también se llevó a cabo la difusión de los mensajes denunciados, en los cuales, se insiste, destaca el nombre, imagen y emblema del partido político.

Además, se precisó que se actualizaba la conducta prevista en el artículo 443, párrafo 1, inciso n), en relación al numeral 160, de la LGIPE, puesto que el partido se benefició a través de los promocionales difundidos por el grupo parlamentario del PVEM, lo que vulnera el modelo de comunicación política, pese a no existir un contrato con concesionarios o permisionarios dicho partido se benefició con los promocionales difundidos en radio y televisión.

De tal suerte que la Sala Superior resolvió:

- 1) Revocar la sentencia combatida, para que la Sala Regional Especializada se pronuncie una nueva determinación en el expediente SRE-PSC-5/2014.
- 2) Exonerar de responsabilidad a las concesionarias de televisión restringida.
- 3) Tener por no acreditada la conducta atribuida al PVEM, atinente a los gastos de producción de los materiales difundidos por los legisladores, en tanto fueron cubiertos por el Grupo Parlamentario del partido.

- 4) Tener por acreditada la infracción en que incurrió el PVEM, a los artículos 443, párrafo 1, inciso n), en relación al diverso numeral 160 de la LGIPE.
- 5) Tener por acreditada la infracción a lo dispuesto en el artículo 452, párrafo 1, inciso e), en relación con el numeral 160, de la LGIPE, por parte de los concesionarios de radio y televisión.

Por si fuera poco, nos conviene recordar que la propia SCJN ha señalado -mediante la Tesis CXXXV/2103- que, para determinar la intensidad de la invasión se deberá atender a factores relacionados con la persona afectada y la información divulgada. En el primer caso, deben examinarse, entre otros aspectos, si la persona afectada es un servidor público o un particular con proyección pública, así como la circunstancia de si trató de evitar o fomentó su exposición pública en relación con ese tema. En el segundo caso, resultan relevantes, entre otras cosas, el hecho de que la información íntima se hiciera del conocimiento público antes o después de la publicación por la que se pretende atribuir responsabilidad y si existía una expectativa de confidencialidad sobre la información divulgada²⁰⁷

Así, cabe precisar que el examen de proporcionalidad en casos de conflicto entre libertad de información y vida privada no se corresponde con el test en tres gradas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad) que se utiliza frecuentemente para analizar las intervenciones en derechos fundamentales.

C.2 SUP-REP-008/2016 (Teletón-Colima).

Antes de entrar al estudio de este asunto se debe hacer notar que, para los efectos de la presente investigación, este asunto representa un claro ejemplo de cómo se puede vulnerar el modelo de comunicación política y sus finalidades, puesto que las quejas que se analizan se presentaron el 18 y 24 de diciembre de 2015 y la jornada electoral habría de realizarse el 17 de enero de 2016.

²⁰⁷ Consultada en 2003646. 1a. CXXXV/2013 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Pág. 561.

El modelo incumplió con la finalidad de decretar una posible compra o adquisición de tiempos en radio y televisión. La sentencia de la Sala Regional Especializada se decretó un día después de la jornada electoral y la toma de posesión del gobernador electo se dio el 11 de febrero. Sin embargo, la impugnación de la sentencia donde se reclamaba la compra/adquisición de tiempos en radio y televisión por parte del candidato del PAN en el TELETON 2015 se resolvió hasta el 21 de septiembre de ese año, es decir, ¡Siete meses después!

El daño ya se había convertido en algo irreparable. La Sala Superior tardó mucho en resolver estas impugnaciones. De esta manera se pierde el espíritu que busca sancionar a los infractores y deja sin instrumentos sancionatorios a quienes se han burlado de las reglas. Si bien es cierto que no habría tenido variaciones el resultado del candidato ganador, puesto que el primer lugar no se movió pese a la adquisición (en mi criterio, no así de la Sala Superior) de tiempo en televisión, si se configuraría una violación al modelo de comunicación que no se sancionó.

Esto abre la reflexión a si el tercer lugar no tendría derecho a solicitar la nulidad, puesto que esa adquisición le causa un agravio ¿No convendría sancionar con pérdida de registro del candidato y el partido que violen las normas cuando aún no exista elección? ¿Son culpables las autoridades electorales de los actos que ponen en riesgo la jornada electoral? ¿Es justo que el trabajo de las autoridades administrativas se sancione por estas conductas?

En el presente asunto se pueden prestar ciertas circunstancias que nos permiten adentrarnos a las implicaciones del desarrollo de los procedimientos sancionadores. Así lo demuestran los hechos.

El 12 de diciembre de 2015, durante la transmisión en televisión, del programa denominado "Teletón 2015 México"; Jorge Luis Preciado Rodríguez, ostentándose como candidato a Gobernador de Colima por el PAN, emitió un mensaje, durante treinta segundos, donde señalaba que de ser electo como Gobernador en la entidad construiría un TELETON en Colima.

Esto genera un peor escenario, puesto que las campañas habían dado inicio el 11 de diciembre, es decir, un día antes de la aparición del candidato en dicho evento. Era innegable que Jorge Luis Preciado participó el 12 de diciembre de 2015 en el evento denominado TELETÓN 2015 en su calidad de candidato a Gobernador, tal y como lo demostraban los testigos de grabación (huellas digitales) aportados por el INE en el expediente demuestran que el candidato denunciado manifiesta de viva voz lo siguiente:

“COMO CANDIDATO DEL PAN AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, venimos a felicitar al TELETÓN por esta acción tan noble, tan sensible que organiza con la niñez mexicana. Pero también **A ASUMIR EL COMPROMISO QUE VAMOS HACER LA COLECTA NECESARIA PARA QUE EL PRÓXIMO AÑO LLEVEMOS UN CRIT A COLIMA** y atendamos a toda la niñez colimense, que hoy sufre, que hoy tiene dolor, pero que le podemos cambiar el rostro el próximo año con la construcción de un CRIT como éste”.

El 18 y 24 de diciembre de 2015 el PRI y Movimiento Ciudadano presentaron denuncias en contra del PAN y su candidato a Gobernador, por la presunta compra y/o adquisición de tiempo en televisión, así como por la promoción personalizada del citado candidato en su calidad de servidor público, por su aparición durante la transmisión en televisión del programa “Teletón 2015 México”, en la que consideraron emitió un mensaje proselitista.

Ante dicha terminación y después de las actuaciones del INE, el día 18 de enero de 2016, la Sala Regional Especializada resolvió en los siguientes sentidos

- A. Declarar inexistente la infracción del PAN; Fundación Teletón México A.C.; Servicios Integrales de Seguridad, Limpieza y Mantenimiento S.A. de C.V.; Sindicato Autónomo Nacional de Trabajadores de Seguridad Privada, Vigilancia, Traslado de Valores y Personas, Manufacturas de Equipos de Seguridad, Limpieza y Mantenimiento, Similares y Conexos de la República Mexicana; Pedro Miguel Haces Barba y Pamela Ahuja Tamayo; y

B. Declarar existente la infracción a la normativa electoral por parte de Jorge Luis Preciado Rodríguez imponiéndole una sanción consistente en multa de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalente a \$70,100.00.

Análisis. Así, de la actuación en el expediente se desprendieron cuatro elementos: (i) dicha aparición constituye propaganda electoral; (ii) que se tiene acreditada la adquisición ilegal de tiempo aire; (iii) realizada en periodo de campaña; (iv) mediante un esquema de triangulación ilegal con el propósito de esconder que la aparición del candidato denunciado se dio como contraprestación a una donación.

De la transcripción se advierte, en primer lugar, que el candidato denunciado se presenta en radio y televisión precisamente con el carácter de candidato a Gobernador por el PAN. En segundo lugar, se tiene que el contenido de su intervención está conformado por dos partes: En la primera, se presenta como candidato a Gobernador por el PAN. En la segunda, asume un auténtico compromiso de campaña, como lo es llevar un CRIT a Colima en este año 2016.

Del análisis integral de las manifestaciones denota que se trata de propaganda electoral prohibida a nivel nacional en radio y televisión del candidato a Gobernador realizadas durante el periodo de campaña del proceso extraordinario en el estado de Colima.

Por lo que hace a la indebida adquisición de tiempo en radio y televisión es necesario precisar que el tiempo aire en radio y televisión utilizado con cobertura en todo el territorio nacional y en particular en el estado de Colima, corresponde al espacio otorgado por la Fundación TELETÓN A.C. como contraprestación a una donación de una empresa de carácter mercantil que efectuó una aportación, por un importe de \$250,000.00, lo cual materializa la adquisición de tiempo aire en beneficio de la campaña del candidato del PAN a la gubernatura de Colima.

Así, dicho espacio fue convenido y pactado entre la Fundación TELETÓN, A.C., y una persona física y que, como un usufructo indebido (en un claro y evidente fraude

a la Ley), fue utilizado por el candidato para beneficiar su campaña en el proceso electoral extraordinario que transcurría en Colima.

De esta forma se acreditaron las violaciones al modelo de comunicación política y a los principios rectores de la función electoral. Se violentó el modelo de comunicación política constitucional, que establece la prohibición a los partidos políticos y candidatos, por sí o por terceros, de contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio o televisión, cuando esté dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Lo cierto fue que se generó una sobre exposición en radio y televisión que indebidamente obtuvo el candidato denunciado trastocó gravemente la equidad en la contienda, pues obtuvo un beneficio ilícito frente al resto de los contendientes en el proceso comicial extraordinario que actualmente transcurre en Colima.

De ahí que la parte quejosa solicitó dos cuestiones básicas a la Sala Regional:

1. La pérdida de registro del candidato a Gobernador postulado por el PAN en el proceso electoral extraordinario en curso; o en su caso, su inelegibilidad de resultar triunfador en los comicios.
2. Se resuelva el asunto previo a la etapa de la jornada electoral a celebrarse el próximo domingo 17 de enero de 2016.

Sentido de la Sala Superior. La Sala Superior ordenó la revocación de la sentencia y ordenó a la Sala Especializada que emita una nueva resolución en la que considere que:

1. Pedro Miguel Haces Barba es responsable en el grado de participación, directa o indirecta que se acredite, de la conducta infractora y determine lo procedente respecto a la individualización de la sanción.
2. El PAN es responsable, por culpa *in vigilando*, de la conducta infractora y determine lo procedente respecto a la individualización de la sanción.
3. Existe un beneficio económico por la cantidad de \$250,000 el cual deberá ser tomado en consideración para la individualización de las sanciones.

Esta determinación dejó de atender dos demandas esenciales que trastocaban el modelo de comunicación, la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión por parte del candidato, a través de un esquema de triangulación y la sanción respectiva a la que se haría merecedor el candidato.

En criterio del que suscribe lo procedente era tener por acreditada la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión y sancionar al candidato y al partido (por *culpa in vigilando*) con la pérdida de su registro. Ello con la finalidad de no afectar el proceso electoral y permitir que se desarrollara con la sanción respectiva al candidato.

Otra cuestión fundamental para todo el esquema de regulación al modelo comunicación política y a su tutela jurisdiccional fue el tiempo de resolución de la Sala Superior, puesto que se sabía que era un asunto de urgente resolución por la prontitud en la que se habría de resolver la indebida adquisición de tiempos, ya que de si hubiera resultado electo el candidato del PAN se habría solicitado la nulidad de la elección, con justa razón.

No se puede pasar por desapercibida esta actuación de la Sala Superior, puesto que este atraso de siete meses no puede ocurrir nuevamente, toda vez que impacta directamente en los resultados de las elecciones e, incluso, puede llegar a tener grandes repercusiones en el desarrollo de las elecciones y en los propios resultados: ¿De qué sirve un modelo de comunicación y sus vías jurisdiccionales elevadas a nivel constitucional, sino se van a hacer respetar? ¿De verdad es imposible hacer cumplir los tiempos para decretar una nulidad por adquisición? ¿Eran necesarios siete meses para resolver este asunto?

C. 3. SUP-REP131/2018 Y SUP-REP- 137/2018 (Mexicanos Primero)

El spot “¿Y si los niños fueran candidatos?”, de la organización Mexicanos Primero Visión 2030, A.C dejó muchos aprendizajes. No sólo las autoridades electorales deben tomar apuntes, sino que, los futuros legisladores también.

Más allá de lo controversial que resultó el litigio de dicho spot y del enfrentamiento entre criterios de las autoridades, éste expuso que, pese a la prohibición de comprar

o adquirir en tiempos en radio y/o televisión, habría que repensar la potencialización de la libertad de expresión frente a los contrapesos que la Constitución establece.

A once años de la modificación constitucional continúa la confronta entre libertad de expresión y la mencionada restricción. El análisis de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE se basó en saber si el promocional denunciado constituye propaganda electoral dirigida a influir la preferencia electoral del ciudadano. Y ahí, entonces, comenzó la discusión en que si el contenido del spot, bajo el amparo del principio *pro persona*, era permitido o no, ya que no se evidenciaba apoyo a algún candidato o partido, sino una postura fija a favor de transformar la educación.

En este asunto Jorge Alcocer Villanueva, Everardo Serafín Valencia Ramírez, el PES y MORENA, respectivamente, denunciaron que el promocional llamado “¿Y si los niños fueran candidatos?” que, según señalaron, se difunde en radio, televisión, YouTube y en el portal electrónico de la asociación “Mexicanos Primero, Visión 2030, A.C.” es violatorio de la normativa constitucional que prohíbe a personas físicas o morales contratar propaganda en radio y televisión con el propósito de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien emitir mensajes en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Respecto a dicho promocional, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE consideró demostrado que había sido “difundido en radio y televisión a nivel nacional en tres versiones diferentes con distintas duraciones” y que “fue difundido un total de 3,110 veces, en diversas concesionarias de radio y televisión.

Como resultado de su ejercicio interpretativo, que en su concepto se ajusta al principio *pro persona*, sostuvo que la prohibición a particulares para contratar propaganda con incidencia electoral sólo opera cuando la publicidad en cuestión presente “frases, alusiones o mensajes que de forma expresa e inequívoca tengan como finalidad influir en las preferencias electorales en favor o en contra de partidos o candidatos a cargos de elección popular”.²⁰⁸ La Comisión responsable concluyó que el promocional contenía un mensaje genérico sobre un tema de interés público,

²⁰⁸ Consultable en las fojas 12 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-131/2018.

por lo que no se actualizaba la prohibición constitucional en los términos en que la Comisión responsable la interpretó, por lo que no procedía conceder la medida cautelar a efecto de que el spot se retirara de radio y televisión.²⁰⁹

Al resolver el asunto, la Sala Superior estimó que la contratación de dicho spot supone una posible contravención a la regla constitucional que prohíbe a personas físicas o morales contratar propaganda en radio y televisión con el propósito de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, teniendo en cuenta que contiene un mensaje con diversos elementos de índole electoral que podría incidir en el proceso comicial en curso. Además, precisó que lo procedente era revocar el acuerdo impugnado a efecto de que se suspenda de inmediato la transmisión en radio y televisión del promocional denunciado.

De ahí que resulte pertinente señalar que, en criterio de la Sala Superior, la publicidad no busca influir en favor o en contra de alguien, sino que presenta algún contenido neutral, por lo que no se actualizaría la restricción en estudio.

Por mayoría se llegó a la conclusión de que el contenido era permisible y no se debían adoptar las medidas cautelares solicitadas. En un estudio posterior, la Sala Superior determinó que era violatorio de la normativa constitucional que prohíbe a personas físicas o morales contratar propaganda en radio y televisión con el propósito de influir en las preferencias electorales, o bien emitir mensajes en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

El punto central y del que se debe tomar nota es si la potencialización de un derecho humano permite el incumplimiento de la Constitución. Mucho del tema se centró en saber si se atacaba a un candidato e indirectamente se favorecía a otros, dejando de ver que la persona moral (Mexicanos Primero) había comprado tiempos en radio y televisión, aun y cuando esto estaba prohibido.

²⁰⁹ Consultable en las fojas 13 de la sentencia que recae al proyecto SUP-REP-131/2018.

Este caso ha dejado tres apuntes en el tintero²¹⁰:

- I. **Medidas Cautelares.** Estamos en momento de ajustar el procedimiento especial sancionador y dejar en manos de la Sala Regional Especializada esta determinación. Dicha autoridad es un órgano especializado en estos temas que, dicho sea de paso, estudia el fondo del asunto planteado. Con ello, se aminora la carga de funciones del INE y se salvaguarda la 2ª instancia de dicha impugnación con el Recurso de Revisiones de los denominados “pese´s”, es decir, los REP.

- II. **Restricción, no prohibición.** Pese a la prohibición de contratar y/o adquirir tiempos hay casos que se han comprobado y, por ende, sancionados. Ya sea por donación, compra en sus modalidades de propaganda gubernamental e informe de labores, los gobierno, partidos y candidatos han encontrado la forma de posicionarse mediáticamente, antes durante y después de los procesos electorales.

Esto da paso a pensar en regular el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos abierto a todos los competidores y que al mismo tiempo ofrezcan las mismas condiciones de trato. Es decir, igualdad en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios. Esto se podría complementar si se estipula que el tiempo comprado no fuera superior al 30% del otorgado mediante sus prerrogativas.

- III. **Nulidad.** Una vez resuelto el REP-131, donde la Sala Superior acreditó que hubo compra de tiempos en radio y televisión ¿Dónde quedó la nulidad de la elección?

²¹⁰ Hernández, Giovanni, “Ajustemos el modelo: hablando de comunicación”, consultado el 13 de septiembre de 2018, en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/580-ajustemos-el-modelo-hablando-de-comunicacion

La Constitución señala que en este caso se procederá a la nulidad. La LGIPE precisa -art. 78 bis- deberá acreditarse manera objetiva y material, lo que en el caso ya se puede dar por un hecho cierto. Sin embargo, dice que las violaciones serán determinantes cuando la diferencia entre el 1° y 2° lugar sea menor al 5%.

Ahí el problema. Si hubo compra y ya se acreditó, pero todavía no hay jornada electoral para saber si existe dicha diferencia. Entonces: ¿Qué se hace? ¿Se anula algo que todavía no ocurre -la elección-? ¿Una vez que se votó, algún partido o candidato podría solicitar esta nulidad?²¹¹

Estas son sólo algunas dudas. Lo cierto es que, “¿Y si los niños fueran candidatos?” nos ha recordado que el modelo puede y debe ser ajustado.

IV. Controversias en la tramitación de los medios de control constitucional de la comunicación política

La puesta en marcha del nuevo modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador, en vinculación con la nueva causal de nulidad de una elección nos han dejado ver que existen deficiencias en la forma en que constitucionalmente se pensó que se podía hacer valer una tutela jurisdiccional del modelo de comunicación política.

Han sido varias las lecciones que nos han dejado las sentencias de la Salas del Tribunal Electoral, que parten de posibles conflictos entre los criterios con que se resuelven los propios asuntos hasta la forma en que se resuelven los asuntos, los que algunos casos nos llevan a pensar en los tiempos de resolución de los mismos.

Por ejemplo, como el logo del PRI en el calzoncillo de un boxeador puede servir para decir que se posicionó al candidato, de manera que se adquirió tiempos, y se puede decretar la nulidad de una elección. Mientras que la aparición de un candidato en el evento denominado TELETON 2015 no haya servido para sancionar al

²¹¹ Ibidem.

candidato, así como al esquema de triangulación para burlar la Ley con pérdida de registro del candidato infractor o, peor aún, que la sanción haya llegado siete meses después de la toma de posesión.

Como estos hechos han ocurrido y surgido varios temas en los que se plantea una necesaria vinculación entre el PES y el Juicio de Inconformidad. Lo cierto es que hoy en día existe la duda de las medidas que nos permitirían acreditar la compra o adquisición de tiempos y que tipo de determinación es la que nos permitiría realizar o decretar la nulidad por esta causa.

No se sabe si una sentencia firme de PES sea medio de prueba, si se tendría que ofrecer en un Juicio de Inconformidad o si pudiera ser un hecho notorio.

Para lo anterior creo que bastaría responder tres apartados.

A. Acreditación de las causales de nulidad (determinancia)

Uno de los primeros problemas que surgen para vincular el control constitucional jurisdiccional del modelo de comunicación política es como acreditar la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión. Una vez que se tenga por acreditado este hecho es que se podría proceder a decretar la nulidad de la elección.

Sin embargo, surgen varias interrogantes sobre esta causal de nulidad:

- ¿Cuándo se puede solicitar la nulidad por esta causa, al momento que se impugne de la declaración de validez de la elección o cuando una sentencia de PES o de su recurso de revisión la acrediten?
- ¿La sola acreditación de compra o adquisición sirve para decretar la nulidad o se debe estar a los criterios de determinancia?

Ante tal determinación se debe señalar que la compra o adquisición, por si misma, debería servir para decretar la nulidad de una elección por romper primero, las reglas constitucionales sobre el modelo de comunicación política y, segundo, por generar inequidad en la contienda y romper el esquema de compañías (tal y como pasara en el ST-JRC-117/2011 nulidad Morelia) por lo que procedería la nulidad por violación a principios constitucionales.

La Constitución en su artículo 41 constitucional establece que procederá la nulidad de la elección por la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión, no obstante, un párrafo más abajo establece que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y que, además, se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%.

En la Ley procesal se precisó 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 del 5%.²¹²

Y establece que una violación grave será 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?) y continúa señalando que, 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.²¹³

De ahí que resulte difícil desvincular el carácter determinante, grave y doloso de quienes conociendo las reglas electorales decidan no tener cuidado de cualquiera de las causales, puesto que, quien decide actuar en cualquiera de los tres supuestos esta consiente que realiza un acto doloso y grave, que no necesariamente puede concluir con una diferencia de votos menor al 5% y, bajo nuestro actual diseño legislativo, ese 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.

²¹² Artículo 78, numeral 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²¹³ Artículo 78, numeral 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia 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.²¹⁴

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 o más del 5%.

Esta disyuntiva no solo resalta la discusión de los candados legales a las reformas constitucionales, sino que pone en una situación difícil al propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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 ¿Debería dejarse sin efectos la sentencia?²¹⁵

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 coalición que postularon al candidato.²¹⁶

Estas modificaciones surgieron de la necesidad de impedir que factores ajenos a la voluntad, consiente e informada de la ciudadanía, sea la que se exprese en las urnas. Sin, embargo, el problema estuvo en que el legislador estableció medidas que hacen difícil que se actualicen tales determinaciones, como lo es que estas acciones sean graves, dolosas y determinantes.

²¹⁴ Hernández González, Abraham Giovanni, *Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)*, Op. Cit., p. 108.

²¹⁵ *Ibíd.*

²¹⁶ *Ibíd.*

B. ¿La resolución de la Sala Regional Especializada sirve como base para solicitar la nulidad de una elección por adquisición de tiempo en radio y televisión?

Uno de los problemas que se han detectado a partir de los PES que se han tramitado es el relativo al momento en que se acredita la compra o adquisición de tiempos en una sentencia de procedimiento especial sancionador, puesto que como se ha señalado en el apartado anterior, hay casos donde se acreditó la compra de tiempos en pleno proceso de campañas.

Estas determinaciones fueron tomadas por la propia Sala Superior, sin embargo, no existía la causal de nulidad por esta compra/adquisición. Así, se abre la interrogante de lo que pasaría si con este nuevo marco legal se llegase a decretar –vía PES- una compra. Esto abre interrogantes como: ¿Cuándo se puede solicitar la nulidad de la elección? ¿Qué elección se anula si todavía la gente no ha salido a votar? ¿Se puede sancionar de otra manera a quien infrinja las leyes?

Estos cuestionamientos nos llevan a pensar en lo que se puede hacer después de que una de las vías de control constitucional ha sido agotado en su última instancia y se ha comprobado que existió una violación al modelo de comunicación política.

Esta discusión nos abre la posibilidad de ver qué implicaciones puede llegar a tener si se acredita en tiempos de campañas o no. De ser el caso, esta determinación abre la puerta a pensar en que como se ha determinado ya la compra, si ese candidato gana la elección se solicita la nulidad y las implicaciones o negociaciones políticas que esto pudiera llegar a tener, puesto que no se trata de negociar, sino de hacer respetar la voluntad del electorado en las urnas.

Esto nos deja ver otra terrible implicación, puesto que el trabajo realizado por la autoridad administrativa no debería tener consecuencias del actuar de un candidato o partido que haya violado la Ley. La autoridad administrativa y su trabajo son los que menos implicaciones deberían tener, puesto que, si se acredita o no la compra no es cuestión ya de su actuación, sino de una falta de deber de cuidado del

responsable. Otra interrogante pendiente es: ¿En qué momento se puede solicitar la nulidad de la elección?

Existen requisitos indispensables para que esto ocurra, uno es que se haya dado la votación el día de la jornada electoral y que exista un cómputo de la mismas y la otra es que, a partir que existe una declaratoria de resultados, se solicite la nulidad de la misma por faltas graves que pongan en duda los resultados.

En síntesis, son dos aspectos que se necesitan: a) que se realice la votación y b) que existan resultados. Sin ello no se podría solicitar la mencionada nulidad.

Ahora bien, en el supuesto que se menciona, si una sentencia de la Sala Superior da por acreditada la compra o adquisición de tiempos, siempre y cuando ya hay comenzado el proceso electoral de que se trate y que sea realizada antes de la jornada electoral: ¿Serviría como medio de prueba para solicitar la nulidad por esta causa o se debería dar por hecho notorio? ¿Esta hipótesis daría cabida a pensar en un estudio necesario de la determinancia? ¿Si la diferencia entre el primero y segundo lugar es mayor al 5% no debería contar en automático la sentencia que la dio por acreditada?

En el supuesto de que el SUP-REP-008/2016 (José Luis Preciado-TELETÓN) se hubiera resuelto antes de la toma de protesta del Gobernador de Colima y si este hubiera decretado la compra/adquisición ¿Se podría solicitar la nulidad de la elección por el tercero o cuarto lugar? ¿Si hubiera ganado José Luis Preciado se habría solicitado la nulidad de la elección extraordinaria para generar una segunda extraordinaria de la misma elección?

Estos son algunas interrogantes que el presente caso nos deja ver. Además, nos hace la confronta de que hace falta un mecanismo que obligue a tramitar y resolver todas las quejas relacionados con la compra de tiempos antes de la fecha de toma de protesta de los candidatos. Incluso, de establecer la perdida de registro del candidato y del partido para la elección de que se trate cuando en campañas electorales se acredite que violó las normas del modelo de comunicación política.

Existe un criterio similar emitido por la Sala Superior en materia de fiscalización. En el SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS, resuelto el 7 de agosto de 2015, en donde se ordenó al Consejo General del INE resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado. Esto con la finalidad de tener las condiciones necesarias para realizar un dictamen definitivo que sirva de base para decretar una posible nulidad por rebase de topes de gastos de campaña.

El mismo criterio se podría aplicar para la Sala Regional Especializada y para la propia Sala Superior, por conducto de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de tal forma que se obligue al tribunal a resolver todas las quejas relativas a la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión para estar en condiciones de resolver todas las peticiones de este tipo.

C. ¿Si se acredita la adquisición de tiempos en radio y televisión antes de la votación y con la preparación de la jornada electoral en marcha se puede decretar la nulidad?

Uno de los principales problemas, más allá de la posible acreditación de la determinancia, es el momento en el que se puede decretar la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión, puesto que con un proceso electoral puesto en marcha se puede llegar a decretar la conducta anulatoria, sin embargo, este se puede dar en la etapa de preparación de la elección, sin que se haya acudido a las urnas.

Esto abre una importante interrogante, ya que no se sabe si, en primer término, la sentencia puede servir de base para solicitar la nulidad de una elección por esta causa y, de ser el caso, se abre la duda de saber si la autoridad administrativa debe continuar con todos los actos tendentes a la preparación de la jornada electoral. Este hipotético caso, abre la posibilidad de pensar en que se estaría incurriendo en un gasto innecesario, puesto que, en el caso de que se presente una conducta a todas luces violatoria del modelo de comunicación y que, cumpla con los requisitos

de determinancia, no tendría sentir que se continúe con estos actos, puesto de todas formas se anularía dicho resultado.

Con mayor razón, esta conducta hipotética nos lleva a pensar en que resulta difícil pensar en que se pueda sancionar a quien viole el modelo de comunicación con la nulidad. Primero porque es un acto que todavía no ha ocurrido (la elección), segundo porque no sabemos si se actualizarían los criterios de determinancia que la propia legislación solicita. Esto convierte a la elección y su posible nulidad como algo no vinculante.

Éste vacío legal nos permite suponer que se necesita de una acción que permita sancionar esta conducta que tenga el mismo o, parecido, poder inhibitorio de la conducta, es decir, que no permita que las acciones de los actores políticos violen el modelo y que, además, pueda sancionar de manera ejemplar dicha conducta.

Así, convendría repensar el modelo sancionatorio de la comunicación política en el sentido de determinar la falta de vinculatoriedad entre el juicio de inconformidad – como mecanismos para solicitar la nulidad de una elección presidencial- y el procedimiento especial sancionador. Esto, toda vez que, si bien es cierto que existe un catálogo de sanciones para los sujetos infractores, el cual va de la amonestación pública hasta la pérdida de registro del partido político (artículo 456, inciso a), numeral V de la LGIPE), también lo es que este no prevé que se le pueda sancionar al partido –o en su defecto coalición- con la pérdida del registro del candidato que hayan postulado y la imposibilidad de registrar otro para esa misma elección.

El artículo 456, numeral c) no establece una sanción propia cuando el partido político ya tenga registrado candidato, sino que únicamente se establece que cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, del partido no podrá registrarlo como candidato, entonces, si la conducta la comete siendo ya candidato entonces no habría sanción alguna. Además, la deficiencia en la regulación continua, puesto que expone el mismo artículo, pero en el apartado d) que, a los candidatos independientes, de haber sido ya registrados como tales, se les podría cancelar el registro, es decir, solo a los independientes y no a los de partido.

Una verdadera propuesta que regule estas acciones permitiría que no se afecten las funciones y labores de la autoridad administrativa electoral y se encargaría de sancionar de tal forma que no permitiría que se vulneren los principios constitucionales establecidos para regular el modelo de comunicación política. En ese sentido es que conviene repensar una forma de vincular la sentencia del PES con la demanda de nulidad y, de ser el caso, con una posible sanción cuando esta compra sea antes de la jornada electoral, antes de la elección.

Reflexiones sobre el capítulo

En el contenido de las páginas que integran el presente capítulo se hizo un diagnóstico de porque el procedimiento especial sancionador y su respectivo recuso de revisión, así como el Juicio de Inconformidad son verdaderos controles constitucionales del modelo de comunicación política.

Además, se evidencia que falta una armonización entre los mencionados medios impugnativos. Es evidente que falta una vinculatoriedad entre ellos, puesto que una sentencia de PES o su recurso de revisión que decrete la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión no tiene una relación con el Juicio de Inconformidad que se presente para solicitar la nulidad de una elección.

La situación se acentúa cuando se acredita en una época del proceso electoral como lo es la preparación de la jornada electoral, toda vez que no existe comicios que anular. Si esto pasa no tendría caso continuar con la preparación del proceso y con la propia jornada electoral, puesto que existe sentencia firma de la autoridad jurisdiccional que decreta la conducta que puede anular ello.

De ahí que resulte conveniente ampliar el catálogo de sanciones para que, se pueda prevenir estas conductas y no quede sin castigo alguno la inobservancia de la Constitución. Además, este régimen se puede fortalecer si se crea un mayor vínculo entre los medios de impugnación.

Al no estar regulada la relación de la sentencia de PES y la nueva causal de nulidad se deja a la más amplia protección de dicho derecho. El actual texto legal abre la posibilidad de que, incluso, sea al comienzo del propio proceso electoral, lo que en

el caso de la materia federal ocurre la primera semana de septiembre del año previó en que habrá de celebrarse la jornada electoral.²¹⁷ Esto nos deja poco margen de operatividad entre ambos medios de impugnación.

Esa falta de precisión nos lleva a entender que la sentencia de PES puede perder todo efecto tutelador con que se ideó. Incluso, puede vulnerar el espíritu de la norma, ya que se puede usar como una estrategia política, donde el beneficio sea mayor a recibir que el de una amonestación pública, multa o reducción de ministración. Es decir, sabiendo que tienen preferencias electorales mayores hagan que un tercero viole las reglas o ellos mismos lo hagan.

Por ello, es necesario repensar la justicia sancionatoria del modelo de comunicación política. Particularmente, el vínculo entre las medidas de acreditación de la violación y la posible nulidad de una elección.

²¹⁷ Artículo 225, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Capítulo 4: “Perfeccionamiento de la tutela judicial al modelo de comunicación política”

Como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo carecemos de armonización en el régimen jurisdiccional de control del modelo de comunicación. No se tomó en cuenta el impacto que podría tener una sentencia de procedimiento especial sancionador que tenga por acreditada la compra y/o adquisición de tiempos en radio y/o televisión; y la posible nulidad de una elección por esta razón.

El régimen jurídico no contempla que se puede presentar esta relación entre el especial sancionador y la causa de nulidad. Sí se acredita la compra y/o adquisición cuando no ha ocurrido la elección no tendremos materia que anular y si una conducta que viola las propias reglas constitucionales.

Esta regulación es resultado de un grupo de reformas que no fueron estudiadas en su conjunto. Basta con revisar los cambios a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, para saber que no se han hecho los cambios que permitan adaptarse a la realidad de dos recientes reformas (2007 y 2014).

La adecuación de la Ley procesal se ha convertido en algo urgente. Por ejemplo, la reforma de 2014 trajo 74 nuevas atribuciones para el INE, las cuales deben ser bien entendidas no solo administrativamente sino jurisdiccionalmente. Estas atribuciones tienen un proceso administrativo que se debe ejecutar a la perfección, sin embargo, como cada acto que emite el instituto debe tener la opción de ser impugnado –como cualquier acto de autoridad- aun y cuando los tiempos no lo permitan.

El problema de las reformas que están relacionadas con el modelo de comunicación política es la falta de vinculación entre los medios de impugnación. Se dio un peso mayor a los criterios de determinación que, incluso, a la sentencia en firme de un recurso de revisión de los PES.

De ahí que la determinancia juegue un papel trascendental. Se puede acreditar una compra y/o adquisición de tiempos, pero, no sabemos, si esta puede llegar a tener como consecuencia la nulidad de una elección (¿Entonces para qué se creó la

causa, sino se respetaría?). La violación al modelo de comunicación constitucional puede ocurrir en época de precampañas, campañas, veda electoral o la propia jornada electoral y no habrá elección (propriadamente dicha) que se pueda anular.

I. Propuesta de vinculación

Para conseguir mayor armonía entre el procedimiento especial sancionador y la nulidad por la compra y/o adquisición de tiempos es necesario perfeccionar el régimen de sanciones y fortalecer el vínculo entre ambas instancias.

Se debe revisar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, no sólo por la no actualización de contenidos, sino por economía procesal y por mejor desempeño de los propios juicios y recursos que la integran. Es cierto que el tema procesal que más se ha abordado en las dos recientes reformas es la comunicación política, pero, también lo es que no se ha adecuado a la realidad política y electoral de México.

La clase política ha buscado la forma de vulnerar las reglas que el Poder reformador de la Constitución ha brindado. Mientras más instancias se crean para salvaguardar el modelo de comunicación, más son las conductas que se denuncian y se convierten en actos violatorios. Esto no debe seguir así.

Son cuatro el número de medidas que, como resultado de la presente investigación se plantean para conseguir una mejor tutela jurisdiccional del modelo de comunicación política, a saber:

- 1) Pérdida de registro para candidatos y no postulación para partidos y/o coaliciones.** Contemplar una sanción diferente a la nulidad de la elección, en el supuesto de que la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión se realice antes de la jornada electoral, es decir, antes de que exista una elección que anular.

El establecimiento de la pérdida de registro para el candidato o precandidato que incurra en esta violación, así como la sanción al partido y/o coalición con

la prohibición de postular candidato en ese proceso electoral es idónea para evitar que se continúe violentando con lo dicho en la Constitución y, a su vez, permite que el proceso electoral -en su parte administrativa- siga por la ruta trazada mucho tiempo antes para organizar la jornada electoral.

De esta forma se sanciona al sujeto(s) que haya quebrantado la norma fundamental y, al mismo tiempo, se permite que el Instituto Nacional Electoral continúe con el desarrollo de la preparación de la elección. Sancionar el trabajo administrativo por una falta premeditada y alevosa de algún actor política, no sólo significa un gasto innecesario para el erario público, sino que es una sanción para la autoridad administrativa que no tiene que ver, propiamente, con su labor, la cual es la organización de los comicios.

- 2) Definitividad.** Se necesita que desde la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se cumpla con el principio de definitividad. Se requiere que tanto la Sala Regional Especializada y la Sala Superior resuelvan todas las quejas relacionadas con la compra y/o de tiempos en radio y televisión antes de la toma de protesta de los ciudadanos electos.

Así debemos tomar en cuenta que ésta propuesta lo que busca no es otra cosa que la improcedencia de cualquier otro de medio de impugnación contra cualquier acto que sea recurrible. De ahí que, se establezca que el quejoso/denunciante deba agotar todos los medios ordinarios de defensa que tenga al alcance para modificar o revocar la determinación que le causa perjuicio, pues de lo contrario, la acción constitucional resultaría improcedente por no acatar el principio de definitividad que lo rige.

En caso de que se trate de la Sala Regional Especializada esta deberá dejar el tiempo suficiente para que se presenten los medios de impugnación correspondientes y, a su vez, la Sala Superior pueda resolver antes de que se resuelva el medio de impugnación (juicio de inconformidad “elección presidencial” o dependiendo el tipo de elección, el juicio de que se trate)

correspondiente, con la finalidad de que se tengan los elementos suficientes para decretar una posible nulidad.

- 3) Hecho notorio.** Darle pleno valor probatorio a una sentencia de procedimiento especial sancionador o de su recurso de revisión, en la que se acredite la compra y/o adquisición de tiempos en radio y/o televisión que sea diferente a la que se emita en época de precampañas o campañas. Es decir, a las sentencias que resuelva controversias que se presenten en época de veda electoral o en pleno día de la jornada. Con la finalidad de que al momento de resolver sobre una nulidad se pueda considerar la determinación del especial sancionador como hecho notorio.²¹⁸

De acuerdo con el art. 286 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados, ni probados por partes. Esto significa que no sólo se excluyen de prueba los hechos notorios, sino que además no requieren haber sido afirmados por las partes para que el juzgador pueda introducirlos en el proceso. Aquí hay una excepción al principio de que el juzgador no debe resolver *ultra allegata et probata a partibus*, es decir, el juez debe decidir de acuerdo con las alegaciones y la prueba.²¹⁹

²¹⁸ Para entender esta propuesta debemos saber que, en la tesis jurisprudencial 74/2006 bajo el rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, Pleno, tesis P./J. 74/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 755, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.

²¹⁹ Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Oxford University Press, Novena Edición, México, 2003, p.132.

Por su parte, Piero Calamandrei precisó que son notorios los hechos cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal de un determinado sector social al tiempo de pronunciarse la resolución. La notoriedad es un concepto esencialmente relativo; no existen hecho conocidos por todos los hombres sin limitación de tiempo ni de espacio. Además, señala que no es el conocimiento efectivo lo que produce la notoriedad, sino la normalidad de este conocimiento en el tipo medio del hombre perteneciente a un determinado sector social y dotado por ello de cierta cultura. Y, por último, ese conocimiento o esa posibilidad de conocimiento no deriva de una relación individual son los hechos en el momento en que se producen o se han producido, sino sólo del hecho de pertenecer al grupo social en que tales hechos son notorios.²²⁰

- 4) Eliminar los criterios de determinancia.** No hace falta que se califique la violación a la Constitución con agravantes como el dolo o gravedad. Una falta de este tipo debe ser sancionada y no así estar sujeta a condiciones que hagan una valoración de cómo se vulneró la norma fundamental.

Es suficiente con sancionar la violación a la Constitución con la nulidad de la elección o, en su defecto, con la pérdida de registro y la imposibilidad de postular candidatos para los partidos políticos y/o coaliciones.

De ahí que resulte pertinente reparar en lo necesario de la acreditación objetiva y material de la falta que cause la nulidad. Saúl López Noriega ha señalado la falta de congruencia entre las nuevas causales y las pruebas que se necesitan para acreditarlas: *¿Qué significa ofrecer pruebas, que eventualmente demuestren alguna de estas violaciones, de manera objetiva y material? Se trata, una vez más, de términos que pueden tener más de un*

²²⁰ Piero, Calamandrei, "Para una definición del hecho notorio", trad. De Felipe de J. Tena, *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, México, núm. 4, octubre-diciembre de 1993, pp. 583 a 585.

*significado y, por ello, deberán ser los tribunales quienes fijen los alcances de ese rasero probatorio “objetivo” y “material”.*²²¹

Con la finalidad de cumplir con la intención de cuidar el modelo de comunicación política, es pertinente eliminar dichos criterios. Con ello se ganará en la claridad de los criterios y pertinencia para cumplir con el espíritu de la Ley.

Estas propuestas pretenden hacer más eficiente las medidas tuteladoras del modelo de comunicación. Son cuatro propuestas que no sólo eliminan la falta de armonización entre los medios de impugnación, sino que hace que sean eficientes todos los medios de impugnación que se encarguen de tutelar este modelo.

Se plantea fortalecer el poder inhibitorio y el régimen sancionatorio, puesto que con ello se vigilan mejor las reglas de comunicación y se garantiza que la justicia electoral cumpla con la función de prevenir, corregir y sancionar a quienes violen estas normas.

II. Régimen de sanciones

Una pieza fundamental del cambio de modelo de comunicación fueron las medidas que se adoptaron para hacer cumplir las reglas que se habían brindado. Sería caótico imaginar un cambio en las reglas sin medidas obligatorias que garanticen su cumplimiento.

La vía para hacer valer la reforma fue el procedimiento especial sancionador. En dicho procedimiento se prevén las sanciones que se pueden imponer a los sujetos obligados. Dentro de las sanciones se contempla sancionar a los partidos políticos con amonestación pública, multas de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (sic), reducción de hasta el 50% de las

²²¹ López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, núm. 36 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, p. 22.

ministraciones del financiamiento público que les corresponda, interrupción de la transmisión de la propaganda político o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el INE y, en caso especial, cuando las conductas denunciadas sean graves y reiteradas violaciones a la Constitución y de la propia Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación del registro como partido político.

Situación similar ocurre en el supuesto de los candidatos o precandidatos, puesto que el mismo artículo, pero en su numeral c) precisa que se les podrá sancionar con amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (sic) o con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de este. Sin embargo, este apartado no señala cuáles, y cómo serán las condiciones para que se tome la decisión de no permitir el registro o, en su defecto, cancelarlo. Esta situación deja un vacío para acreditar cuando procedería una sanción de este tipo, tal es el caso que a la fecha no se ha presentado algo similar.

El artículo citado señala que, cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular sean imputables exclusivamente a aquellos, no procederá sanción alguna en contra del partido político que se trate. Y, además, señala que cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Esto abre la discusión sobre la idoneidad de realizar una calificación y, por ende, sanción, diferente a la nulidad de la elección por la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión. Se necesita un régimen robusto que sancione la compra y/o adquisición aún y cuando todavía no exista una elección que anular. Pese a que bajo una interpretación funcional y sistemática se podría hacer, se necesita una medida expresa en la Ley.

De ahí que se requiera establecer una sanción diferente a la nulidad, que sea de carácter preventiva. Como ya se explicó en el capítulo anterior, la compra o

adquisición no necesariamente termina con una nulidad, si no ocurre cuando ya exista una elección, no hay objeto que se pueda anular. Lo que se puede hacer es establecer una serie de medidas que garanticen la equidad en la contienda.

De ahí que la vía que propone este trabajo para realizar la sanción, en primer término, sea:

A. Pérdida de registro para precandidatos y candidatos que compren o adquieran tiempos en radio y televisión en época de precampañas o campañas.

El actual régimen de sanciones contempla la pérdida de registro para los partidos políticos cuando se tenga por acreditada la contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión.²²² Sin embargo, como ha quedado acreditado en el SUP-RAP-011/2011 no es necesario que se acredite la contratación, sino que, con la simple adquisición por cualquier modalidad de tiempos.

La Constitución –sustentado en el criterio de la Sala Superior- se ha adelantado a la acreditación de la contratación. Ahora ya no se necesita hacerlo con un contrato la compra, se sanciona la adquisición en cualquier vía que fuera. Se debe pensar en una sanción diferente a la nulidad, por no existir una elección propia que sea objeto de ella.

Esta situación no cumple con la finalidad de inhibir la compra y/o adquisición de tiempos. Los plazos en resolver las quejas/denuncias no sirven para anular una elección y deja sin sanción a quienes incurran en estas conductas.

Se requieren dos cuestiones necesarias: 1) garantizar la resolución de quejas en el tiempo que sean reparables todas las conductas (apartado III del presente capítulo) y 2) sancionar esta conducta cuando sea en época de precampañas y campañas con pérdida de registro de los precandidatos y/o candidatos.

²²² Artículo 443, numeral 1, inciso i de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para conseguir esto es necesario modificar el artículo 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que permita establecer la prohibición expresa para los precandidatos o candidatos –considerarla como infracción- la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión. Además, de establecer que en caso de que se acredite la misma, los precandidatos no podrán ser registrados y los candidatos perderán el mismo, lo que se adecuaría agregando el apartado IV en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la mencionada Ley.

Con la finalidad de cubrir el vacío legal que se generó al no tener una sanción para quienes adquieran tiempos en radio y/o televisión y que se presenten cuando no exista, todavía, una elección que anular. Esta medida garantizará que se cumpla con el régimen sancionador.

De tal suerte que, la propuesta en concreto sería:

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

(...)

f) **Comprar o adquirir, por si o por terceras personas, tiempos en radio y/o televisión.**

g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Antes	Después
<p>Artículo 455</p> <p>(...)</p> <p>f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.</p> <p>No existe</p>	<p>Artículo 455</p> <p>(...)</p> <p>f) Comprar o adquirir, por si o por terceras personas, tiempos en radio y/o televisión.</p> <p>g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.</p>

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

VI. Con la negativa de registro para los precandidatos a los que se le hubiera acreditado la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, así como la pérdida de registro para los candidatos por la misma conducta denunciada.

Antes	Después
<p>Artículo 456 (...) VI. No existe</p>	<p>Artículo 456 (...) VI. Con la negativa de registro para los precandidatos a los que se le hubiera acreditado la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, así como la pérdida de registro para los candidatos por la misma conducta denunciada.</p>

B. Prohibición a los partidos políticos y coaliciones de postular candidatos para el proceso electoral en el que se haya acreditado la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión en época de precampañas o campañas.

Como ya se ha señalado solo se prevé en el artículo 443 una sanción para los partidos políticos siempre y cuando se logre acreditar la contratación de tiempos en radio y televisión. Esto deja fuera cualquier adquisición que no se logre acreditar mediante un contrato. Además, queda incompleto, toda vez que el artículo 41 de la Constitución establece que no se puede adquirir tiempos, lo que hace que el alcance del artículo legal sea insuficiente o fuera de toda realidad.

No debe pasar desapercibido que el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que, en materia de comunicación política, las sanciones que se tienen para los partidos políticos son la amonestación pública, multas, reducción de ministraciones e, incluso, las que se pueden considerar como propios de la comunicación política como lo son la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral.

El punto más álgido de esta regulación se encuentra en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción V de la mencionada Ley. Establece que, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución, especialmente en temas de origen y destino de sus recursos, los partidos pueden perder el registro. Si bien es cierto que está la posibilidad de perder el registro, también lo es que no se dice que lo puedan perder por violentar las reglas de la comunicación; contrario a lo que pasa para los casos de origen y destino de recurso. Es decir, por violaciones a la Constitución relacionadas con estos temas.

Esto acota la posibilidad de pérdida de registro por compra o adquisición de tiempos. Deja un resquicio para solicitar dicha pérdida para un partido político por violaciones graves y sistemáticas a la Constitución -como lo fue la conducta del PVEM en el proceso electoral 2014-2015-. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF consideró que no era suficiente la sobre exposición mediática del partido para estimar que habían adquiridos tiempos fuera de los límites legales.

Tenemos un panorama de regulación para los partidos que esta distante de sancionar una compra o adquisición de tiempos. Es difícil sancionarlos por esto, si bien es cierto que se han puesto más de 500 millones de pesos en multas al PVEM, también lo es que esta conducta no ha sido frenada y que sigue burlando el modelo de comunicación.

El tratamiento que se dé a los partidos políticos debe ser diferente. Pensar en retirarles el registro sería acotar las opciones políticas de los electores que se identifican con sus postulados. En su caso, se podría restringir su participación para ese proceso electoral en específico, sin que afecte a los demás candidatos a otros cargos de ese partido o, en su caso, a la coalición que integre.

El complemento a la pérdida de registro del precandidato o candidato se debe considerar que en caso de que la contratación y/o adquisición se acredite por parte del partido político este perderá el derecho de registrar a otro candidato y no podrá participar más en dicha elección. Lo que presupone que esta conducta estaría afectando directamente al candidato involucrado, al ser una conducta derivada del instituto político que lo postuló.

El inciso que se propone modificar es el inciso i), numeral 1) del artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual deberá contemplar la adquisición de tiempos en radio y/o televisión. Así como agregar dos numerales (VI y VII) al artículo 456, numeral 1, inciso a) del citado precepto legal.

Con la finalidad de perfeccionar el mecanismo de sanciones, se propone modificar de la siguiente manera:

Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

- i) **La compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, por si o por terceras personas, que, además, implique una vulneración al artículo 41 Constitucional, será razón para decretar nulidad de alguna elección;**

(...)

Antes	Después
<p>Artículo 443</p> <p>i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p>	<p>Artículo 443</p> <p>i) La compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, por si o por terceras personas, que, además, implique una vulneración al artículo 41 Constitucional, será razón para decretar nulidad de alguna elección;</p>

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

(...)

VI. En caso, de que se acredite la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión durante la época de precampaña, los partidos políticos y/o coaliciones ya no podrán registrar candidato para la elección de que se trate.

VII. En caso, de que se acredite la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión durante la época de campaña, los partidos políticos y/o coaliciones ya no podrán registrar otro candidato para la elección de que se trate.

Antes	Después
<p>Artículo 456</p> <p>VI. No existe</p> <p>VII. No existe</p>	<p>Artículo 456</p> <p>VI. En caso, de que se acredite la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión durante la época de precampaña, los partidos políticos y/o coaliciones ya no podrán registrar candidato para la elección de que se trate.</p> <p>VII. En caso, de que se acredite la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión durante la época de campaña, los partidos políticos y/o coaliciones ya no podrán registrar otro candidato para la elección de que se trate.</p>

III. Respeto al principio de definitividad

Es necesario evitar que se presenten conductas que lejos de abonar al cumplimiento de las directrices para el modelo de comunicación han servido para inventar estrategias de incumplimiento de las obligaciones constitucionales.

Esto no sólo aplica para las conductas de los partidos políticos –PVEM-, también es para las autoridades electorales. En aras de cumplir con el principio de exhaustividad en las quejas y/o denuncias hacen a un lado la celeridad con que

deben resolver. Esta ha sido la disputa constante en los principios que rigen al procedimiento especial sancionador, saber el principio que se debe privilegiar: la celeridad o la exhaustividad. En principio no se contraponen, se pueden atender a los dos sin dejar de observar ninguno. No es una tarea menor, menos el investigar las conductas denunciadas, sin embargo, para estar en posibilidad de hacer cumplir la Ley, debemos hacer valer la expedites del procedimiento.

Resulta necesario que, todos los juzgadores, en especial aquellos que realizan la calificación de una elección, y, en su caso, determinar la posible nulidad de esta, tengan los instrumentos necesarios para determinar las violaciones a la norma.

Para ello, es indispensable que se hayan resuelto todas las quejas que tengan que ver con el rebase de topes de gastos de campaña, con la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, así como la utilización de recursos de procedencia ilícita. Esto representa una enorme tarea tanto para el INE como para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es conveniente señalar que, tal y como lo precisara la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS²²³, este ya es un criterio fijo para el rebase de topes de gastos de campaña.²²⁴ De ahí que la Sala Superior tuviera a bien establecer que acorde al nuevo sistema de fiscalización el INE tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización, lo que implica

²²³ En dicha sentencia se aduce que el Consejo General del INE, fue omiso en resolver las respectivas quejas que presentaron ante la Unidad Técnica de Fiscalización, por el rebase de tope de gastos de campaña de los procedimientos electorales en desarrollo. También se expresa que las mencionadas quejas se debieron de resolver junto con el dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, lo que implica resolver todas y cada una de las conductas sujetas a fiscalización.

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante la omisión de resolver las quejas respectivas, los partidos políticos recurrentes consideraron que no se cumple la finalidad de verificar si existió rebase del tope de gastos de campaña, con lo cual se deja incólume al presunto infractor.

²²⁴ En el caso, se señaló que existe omisión por parte de la autoridad administrativa electoral de resolver la queja, por el presunto de rebase de tope de gastos de campaña de los respectivos candidatos a cargos federales o locales, según cada caso, lo que dejaba en estado de incertidumbre lo que habría de pasar con los resultados electorales, puesto que en un supuesto imaginario que pasaba si un candidato resultaba electo pero, como resultado de las quejas pendientes de resolución y después de la toma de posesión del ganador, resultaba que si había rebasado el tope de gastos de campaña.

que debe contar con todos los elementos necesarios y resolver todas las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes de gastos de campaña.

Lo anterior a fin de hacer eficaz la fiscalización y garantizar el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la impartición de justicia, en su vertiente de justicia completa. Bajo el parámetro establecido por la propia Sala Superior para una de las nuevas causales de nulidad de las elecciones, esta misma suerte deberían seguir las otras dos.

Pese a que dos de las tres causas están relacionados con financiamiento y fiscalización, se debe solicitar que todos los medios de impugnación relacionados con estas peticiones sean resueltos con anticipación a que se tenga que realizar la calificación de la elección y el otorgamiento de constancias de mayoría. Sin obviar la actuación del propio órgano impartidor de justicia.

Ahora bien, es cierto que no existe la obligación de resolver las quejas antes de la toma de protesta de los funcionarios, sin embargo, existe el compromiso profesional e institucional de quienes integran el tribunal para sacar los asuntos que estén relacionados con la compra o adquisición de tiempos como de cualquiera otra de las causas de nulidad de una elección.

Lo anterior, es así porque, a escasos años de haberse implementado un control jurisdiccional más riguroso de la comunicación política, la Sala Superior se perdió la oportunidad de hacer frente y exhibir una de las debilidades del nuevo modelo de tutela judicial, al resolver el SUP-REP-008/2016. En concreto, no lo hizo en el tiempo necesitado para acreditar una adquisición indebida y con ello un evidente rebase de topes de gastos de campaña del candidato del PAN.

Es cierto que esto no hubiera cambiado el resultado del ganador, puesto que el primer lugar fue para el candidato del PRI y no hubiera dado paso a la nulidad de la elección, pero sí hubiera servido para fijar un precedente en el que se sancione la burla al modelo de comunicación política. Además, hubiera establecido la necesidad de resolver todas las quejas en un plazo razonable. En cambio, la Sala Superior tuvo a bien resolver ¡Siete meses después de la toma de posesión!

Para evitar que esta conducta tenga un daño irreparable es necesario obligar a las Salas del tribunal a que resuelvan en un tiempo razonable y que se tengan los insumos para decretar una posible nulidad por la compra o adquisición de tiempos.

Así, la propuesta que se sostiene para vincular a las salas a resolver es:

A. Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada

Lo primero que se necesita para cumplir con el principio de definitividad es que se tengan todas las quejas/denuncias resueltas por parte del Tribunal Electoral. Para ello, es necesario que, en primera instancia la Sala Regional Especializada cumpla con su función de resolver las mismas en un plazo razonable para que se presente el recurso de revisión respectivo y la Sala Superior tenga el tiempo necesario para resolverlo.

Esto con la finalidad de que se tenga una conducta denunciada que no sólo ha sido sancionada, sino que se encuentra calificada por la autoridad competente. Con esto se atiende a todas las manifestaciones realizadas por las partes que estimen que se ha vulnerado algún derecho. Lo que se está garantizando es que se atiendan sus peticiones y que se le dé una calificación a la conducta denunciada. Se garantiza que no se deje sin acceso a la justicia a quienes han acudido a las puertas del tribunal.

La finalidad de que se resuelvan las denuncias va de la mano en que se tengan los instrumentos necesarios para saber si existió o no la adquisición de tiempos en radio y televisión antes de la calificación de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría. En un primer término la nueva causal de nulidad obliga a que se tengan todos los insumos en tiempo razonable.

Uno de los medios que se otorgó fue la garantía de que sí existe un quebrantamiento al principio de equidad en la contienda electoral, mediante una adquisición indebida, sería sancionado con la nulidad de la elección. De ahí que sea necesario que se le otorgue a la autoridad responsable de realizar la calificación de una elección los elementos para decretar una posible nulidad.

El medio por excelencia para verificar esta conducta es la sentencia de un procedimiento especial sancionador o, en su defecto, la sentencia del recurso de revisión que recaiga al mismo. Para conseguir esto es necesario que la Sala Regional Especializada emita su resolución con carácter de urgente, puesto que, de ser el caso de que no sea impugnada y quede firme, esta deberá ser el instrumento que verifique sí se acreditó o no la nulidad de una elección. Sin este pronunciamiento difícilmente se tendrá un instrumento convincente de esta conducta.

Por ello, la propuesta para obligar a que la Sala Regional Especializada resuelva en tiempo es agregar un numeral 2, al artículo 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual deberá tener por finalidad establecer la obligación de la mencionada Sala a resolver las denuncias relacionadas con compra o adquisición de tiempos de manera urgente, esto siempre y cuando que se encuentre relacionada con algún proceso electoral local o federal.

La propuesta sería:

Artículo 477.

1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

(...)

2. **Las denuncias relacionadas con la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión serán tratadas con urgencia siempre y cuando se encuentren condicionadas al desarrollo de cualquiera de las etapas de algún proceso electoral.**

Lo anterior, con la finalidad de que se pueda presentar el recurso de revisión respectivo con el tiempo suficiente, así como para que se resuelva dicho medio de impugnación antes de que se realice la calificación de la elección de que se trate.

Antes	Después
<p>Artículo 477</p> <p>2. No existe.</p>	<p>Artículo 477</p> <p>2. Las denuncias relacionadas con la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión serán tratadas con urgencia siempre y cuando se encuentren condicionadas al desarrollo de cualquiera de las etapas de algún proceso electoral.</p>

	<p>Lo anterior, con la finalidad de que se pueda presentar el recurso de revisión respectivo con el tiempo suficiente, así como para que se resuelva dicho medio de impugnación antes de que se realice la calificación de la elección de que se trate.</p>
--	---

B. Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Superior

La manera de complementar la reforma que antecede es la de obligar tanto a la Sala Regional Especializada como a la Sala Superior a que resuelvan las denuncias sometidas a su competencia en un tiempo razonable para tener la valoración de la compra o adquisición de tiempos antes de que se realice la calificación de la elección.

Sería inútil obligar a la Sala Regional Especializada a resolver con prontitud, sino se hace lo mismo con la Sala Superior. Es un trabajo en conjunto que, si los recurrentes acuden a una revisión es porque estiman que se les ha violado algún derecho o, en su defecto, no se le ha tutelado alguno. Por ello, es indispensable que se resuelva con prontitud dicha conducta, puesto que puede llegar a afectar el resultado final de la elección, con lo que se viole a voluntad del pueblo.

Como bien se ha explicado, se busca evitar que la conducta vivida en el SUP-REP-008/2016 se presente nuevamente. Se deben tener los elementos para saber si tenemos un acto violatorio que tenga por consecuencia la nulidad. Todas las autoridades se ven obligadas a cumplir con la demanda de la Carta Magna y con ello tener todos los medios necesarios para calificar la elección correspondiente.

La propuesta sería agregar un numeral 4, al artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación con la final de establecer la obligación de la Sala Superior de resolver todos los recursos de revisión de los especiales sancionadores que se sometan a su consideración antes de que se tenga que realizar la calificación de la elección de que se trate.

En concreto, la propuesta sería:

Artículo 109

1. Procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra:

(...)

4. La Sala Superior se encuentra obligada a resolver todos los recursos de revisión que se presenten relativos a la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión, en época de proceso electoral antes de que se realice la calificación de la elección de que se trate.

Antes	Después
<p>Artículo 109</p> <p>4. No existe.</p>	<p>Artículo 109</p> <p>4. La Sala Superior se encuentra obligada a resolver todos los recursos de revisión que se presenten relativos a la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión en época de proceso electoral, antes de que se realice la calificación de la elección de que se trate.</p>

IV. Sentencia del procedimiento especial sancionador o de su respectivo recurso de revisión como un hecho notorio para el medio de impugnación en el que se solicite la nulidad de la elección

Este cambio obedece al complemento del régimen sancionatorio propuesto en el primer apartado de este capítulo, puesto que busca consolidar el régimen de sanciones para quienes incumplen con la prohibición de contratar y/o adquirir tiempos.

Así está establecido que es necesario sancionar a los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones, cuando estos hayan comprado o adquirido tiempos en radio y/o televisión en época de precampaña o campaña de manera diferente a la nulidad de la elección. En dichas etapas no se cuenta con una elección que anular. Además, no se podría sancionar a la espera de que se realice la votación, puesto que ello implicaría un desgaste de las instituciones electorales y de los recursos económicos que se asignan para organizar los comicios.

Sin embargo, esto queda limitado a que ocurra en época de precampañas y campañas. Surge la interrogante de lo que pasaría si esta conducta fuera en veda electoral o, incluso, en la propia jornada electoral ¿Se podría sancionar –por los tiempos de resolución- con pérdida de registro?

Al ser inminente la fecha de la jornada y la consecución de una elección conviene preguntar si la adquisición de tiempos en este periodo podría bien configurar la nulidad de la elección, puesto que se realiza muy cerca de la fecha de la jornada electoral y resultaría inminente que afecta en la equidad de la contienda.

La respuesta sería sí. Al estar próxima la jornada electoral y por ende la elección, se debería dejar el registro del candidato, dado que sería prácticamente imposible tener resuelta toda la cadena impugnativa antes de la jornada electoral como para sancionar con la pérdida de registro del candidato.

El sistema sancionatorio debería prever que se resuelva toda la cadena impugnativa de la compra o adquisición de tiempos y que la sentencia que resuelva esta controversia sea considerada como un hecho notorio para la calificación de la elección.

Así, debemos recordar lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis jurisprudencial 74/2006 en la que sostiene que el *hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.*²²⁵

Estableciéndose que lo determinante de la sentencia de la Sala Regional Especializada o de la sentencia de la Sala Superior ya no podría ser impugnado y

²²⁵ Tesis jurisprudencial 74/2006 bajo el rubro: “HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, Pleno, tesis P./J. 74/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 755

que quedaría como un hecho firme. Cuando del resultado de la investigación y de la sanción, se tenga que considerar que se adquirió o no los tiempos.

Esto impactaría directamente a dos cuestiones fundamentales para la calificación de la elección: 1) la compra y/o adquisición como causal de nulidad y 2) directamente al reporte de gastos de campaña, puesto que se podría solicitar por doble vía la nulidad, por acreditarse, también, el rebase de topes de gastos de campaña.

Por lo anterior, se debe de considerar que la propuesta de modificación sería agregar un artículo a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en concreto, el artículo 111, que establezca que las sentencias que recaigan a los procedimientos especiales sancionadores o, en su caso, a los recursos de revisión correspondientes que tengan que ver con la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión y que se efectúen en época de veda electoral o jornada electoral deberán ser consideradas como hecho notorios.

En concreto, la propuesta sería.

Artículo 111

1. Las sentencias que recaigan a los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores o, en su defecto, a los propios procedimientos y que estén relacionadas con la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión en época de veda electoral o de jornada electoral deberán ser consideradas como hecho notorio.

V. Eliminación de los criterios de determinancia

Una pieza fundamental para hacer funcional la tutela jurisdiccional constitucional es la eliminación de los criterios de determinancia. Estos han sido tomados como verdaderos candados a las nuevas causales de nulidad. Si bien es cierto que se estableció la máxima sanción para quienes incumplan estas reglas, también lo es que estas fueron sujetas a condicionantes que impiden que cumplan con su verdadero sentido.

Así, se estableció un régimen de sanciones fuertes para quienes compran y/o adquieran tiempos en radio y/o televisión, quienes rebasen el tope de gastos de

campaña o tengan recursos de procedencia ilícita en sus campañas. En letra esto es fenomenal, sin embargo, un párrafo abajo se establece condicionantes para acreditar estas conductas, puesto que deberán acreditarse de manera objetiva y material, lo que suena hasta congruente con el principio de certeza y objetividad que rigen la materia electoral.

No obstante, el artículo 41 constitucional señala que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Además, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece en su artículo 78 Bis, numeral 4 que se entenderá como violaciones graves aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados. Y, precisa –numeral 5- que son dolosas aquellas conductas 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.

Así tenemos las buenas intenciones y, hasta en cierto punto agresivas, de anular una elección, pero, de igual forma, existe una serie de candados que hacen imposible la ejecución de estas.

Esto ha suscitado una serie de conflictos en las autoridades electorales. Resulta inadmisibles pensar que se puede rebasar el tope de gastos de campaña y no anular una elección. Si lo rebasa por 4.99% no se colman los requisitos para anularla. En el caso de la compra y/o adquisición de tiempos si no se acredita con el tiempo suficiente no podría anularse la misma.

Es necesario hacer los cambios a la Ley para hacerla más efectiva. Debemos conseguir mayor efectividad de las causales de nulidad, la cual se puede efectuar a partir de eliminar esos criterios.

A. Diferencia entre el primer lugar y el segundo lugar menor al 5% (violaciones determinantes).

El texto constitucional establece las tres causales por las cuales se debe anular una elección. Esto fue hecho con la finalidad de otorgar verdaderos instrumentos para no sólo intimidar, sino sancionar a quienes incumplan con estas reglas. Sin embargo, la realidad jurídica nos muestra que los actores de los procesos electorales se han encargado de buscar burlar estas reglas.

Así, presumir que una violación a la Constitución es determinante sólo si la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor al 5% es pensar que pueden rebasarse el tope de gastos de campaña hasta por el mismo porcentaje, utilizarse dinero de procedencia ilícita o comprar/adquirir tiempos en radio y/o televisión. Con este criterio del 5% se está dando autorización para que los contendientes electorales violen las reglas con un permiso legal e, incluso, constitucional.

Incluso, se presta a pensar en que habría quien, con afán de conseguir el triunfo, violara las tres restricciones para conseguir de manera definitiva un mayor posicionamiento frente al electorado. Esto permitiría obtener un triunfo mayor al citado 5%. Con ello se dejaría de acreditar la determinancia y no procedería la nulidad. Además, sería difícil entender una tasación de este tipo. Sí se obtuviera una diferencia de 5.01% ya no sería motivo para anular (entendiendo que la diferencia del número de votos es variada, ya que depende del total de estos). Esto sólo levanta la especulación de lo malo que es establecer cifras específicas en estos temas de trascendencia nacional.²²⁶

Así que pretender que sí se rebasa hasta por 4.99% no sería suficiente para anular una elección es inadmisibles. La Carta Magna establece que debe prevalecer la equidad en la contienda electoral, la misma que se rompería si se incumple con un centavo que sobrepase el límite de recursos. Por ello, debe estimarse prudente que

²²⁶ La causa de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña está mal realizada, ya que el tope es el monto máximo, nadie debe rebasarlo, ni por un centavo. Sobrepasar esta cifra es violatorio de la Constitución.

las nulidades de una elección no estén sujetas a un criterio que se preste al incumplimiento de la Ley.

Lo procedente para este caso es eliminar la determinación de la nulidad de las elecciones, tanto en la Constitución federal como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. De tal suerte que se deben reformar los párrafos tercero y cuarto, de la Base VI de la Constitución federal, así como el artículo 78 bis, párrafos 1 y 2 de la citada Ley con la finalidad de eliminar la determinancia del 5% de diferencia entre el primero y segundo lugar de la elección de que se trate. Esto con la finalidad de que existe congruencia tanto el texto constitucional como en el legal.

Para que exista armonía y congruencia entre las propuestas que se harán en este apartado, se pretende que las propuestas en su conjunto se establezcan al final, toda vez que en su gran mayoría se propone reforma tanto la misma Base de la Constitución como el mismo artículo de la Ley de medios.

B. Violaciones graves (gravedad)

La Constitución precisa que la Ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos que se han señalado ya en el presente trabajo.

Esto es lo único que se señala en el texto fundamental sobre la nulidad de las elecciones por una violación grave. Este criterio es, nuevamente, subjetivo. Es inadmisibles que la compra de tiempos en radio y/o televisión, a sabiendas que es una prohibición constitucional, no sea considerada como una conducta grave. No se está violando, acuerdo, reglamento o, incluso, una Ley. Se está incumpliendo la Constitución.

El legislador ordinario estableció en el numeral 4, del artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que se entenderán por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

Esta definición de gravedad no aporta mucho para el cumplimiento del régimen sancionatorio y si obstaculiza su desempeño. Este criterio de gravedad se actualiza con cualquiera de las tres causas establecidas en el texto fundamental. Es absurdo pensar que el rebase de topes de gastos de campaña, la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión o la utilización de recursos de procedencia ilícita no sean graves.

Cualquiera de estas conductas rompe con los principios constitucionales. En primer término, afectan a la equidad en la contienda y con ello se impacta un agravio tanto al proceso electoral como a sus resultados. Quien más ingreso ilícito utilice se verá mayormente beneficiado.

Así que, cualquier conducta que encuadre en los preceptos constitucionales establecidos es una conducta grave. De ahí lo inútil del criterio establecido, pues sólo reitera lo grave de las conductas que ya fueron –constitucionalmente– establecidas. Pensar que estas conductas no rompen con los principios rectores de la materia electoral es un claro desconocimiento de esta. Las causas tienen la finalidad de resguarda la imparcialidad de los recursos que se utilizan en precampaña o campaña.

En concreto, se pretende reformar el párrafo tercero, de la Base VI de la Constitución federal y eliminar el numeral 4, del artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para recorrer los numerales y eliminar el criterio de gravedad, puesto que no aporta algo nuevo y si entorpece la acreditación de la causa de nulidad.

Por su parte, Saúl López Noriega ha señalado que ayuda, por supuesto, esta definición de gravedad; sin embargo, aún deja varios aspectos sin definir: ¿Qué es una afectación sustancial a un principio constitucional? ¿En qué momento una afectación pone en peligro un proceso electoral y sus resultados? Son preguntas

que ofrecen varias posibles respuestas y que al final deberá contestar los tribunales especializados en la materia.²²⁷

C. Violaciones dolosas

Con la finalidad de perfeccionar el régimen de las nuevas causales de nulidad es necesario revisar lo atinente a las violaciones dolosas y lo que el legislador ordinario entendió que eran. Al igual que con la determinancia y gravedad, lejos de contribuir a que se cumplan las nuevas reglas, no se estableció un criterio que abone a la implementación de las causas. Tampoco ofrecen criterios nuevos para llevarla a cabo.

Para cumplir con el mandato de la Carta Magna en el sentido de que se regulen las conductas dolosas, se estableció en el numeral 5, del artículo 78 bis de la Ley de Medios de Impugnación que, se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en el resultado del proceso electoral.

Esta definición nos sitúa en el mismo supuesto que lo acontecido con la gravedad, puesto que cualquiera de las tres nuevas causales es suficiente para acreditar que, se ha violado la Constitución y con ello se ha acreditado la conducta dolosa.

Resulta difícil de entender que, quien compre o adquiera tiempos en radio y/o televisión no lo haga a sabiendas de que es contrario al régimen legal. Es decir, que tienen un carácter ilícito y se realiza con la intención de obtener un resultado favorecedor. Quien compre o adquiera tiempos lo hace con la clara intención de posicionarse de mejor manera ante el electorado o, incluso, para darse a conocer ante cierto público que no lo conoce. Con esto se tendría colmado la violación grave como dolosa.

Es complicado imaginar que quien compre o adquiera tiempos no lo haga a sabiendas de que eso lo posicionará de mejor manera ante el electorado. Se rompe,

²²⁷ López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, Op. Cit., p. 22.

claramente, no sólo los principios que rigen a la materia, sino que afectan directamente en la decisión del electorado.

Existe una clara intención de ver que el dolo y la gravedad no están sujetas a una conducta o un actuar diferente, puesto que basta que se acredite la causa para saber que en automático se acreditarían ambos condicionantes.

No se debe obviar lo dicho por Saúl López Noriega en el sentido de que se entiende que son dolosas aquellas conductas 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. Aquí la lógica es que ningún competidor electoral debe beneficiarse por excesos de su propia conducta o, en su caso, de su partido y equipo político-electoral. Es difícil imaginar un escenario donde algún partido político o candidato realicen conductas cuyo resultado sea rebasar el tope de gastos de campaña, obtener dinero público o gozar de propaganda electoral prohibida, sin que tengan conocimiento de la ilicitud de tales conductas y de que les puede beneficiar electoralmente. No obstante, esta regulación legal subraya que lo sancionable es el carácter alevoso y abusivo de las conductas.²²⁸

La propuesta de reforma sería eliminar del párrafo tercero, de la Base VI de la Constitución federal la solicitud de una violación dolosa y suprimir el numeral 5, del artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para recorrer los numerales y eliminar el criterio de dolo, puesto que no aporta algo nuevo y si entorpece la acreditación de la causa de nulidad.

La propuesta que recopila las tres propuestas son:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41

(...)

VI. (...)

²²⁸ Ibidem.

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

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Antes	Después
<p>Artículo 41</p> <p>VI. (...)</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p> <p>La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales <u>por violaciones graves, dolosas y determinantes</u> en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. <p>Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. <u>Se presumirá que las violaciones son determinantes</u></p>	<p>Artículo 41</p> <p>VI. (...)</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p> <p>La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. <p>Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.</p> <p>En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en</p>

<p><u>cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.</u></p> <p>En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.</p>	<p>la que no podrá participar la persona sancionada.</p>
---	--

b) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Artículo 78 bis

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.
3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
4. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Antes	Después
<p>Artículo 78 bis</p> <p>1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. <u>Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.</u></p>	<p>Artículo 78 bis</p> <p>1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.</p> <p>3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.</p>

3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas 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.

6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

4. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

CONCLUSIONES

1. La comunicación política no se puede limitar al arte de enviar mensajes de carácter político a los ciudadanos. Es, en todo caso, una actividad que implica necesariamente una reciprocidad de conductas de quienes emiten la información y quienes la reciben; por lo que se requiere que el ciudadano también exprese cuales son a su criterio los temas que deben ser atendidos los gobiernos que resulten electos. Esto presupuesto que el gobernado está bajo un régimen constitucional de libertades reconocidas.

Es inaudito imaginar una comunicación política sin el régimen de libertades, las cuales deben necesariamente estar amparadas por la Constitución.

2. México al igual que muchos otros países se ha visto en la necesidad de establecer reglas claras para la comunicación entre los diversos actores políticos y la ciudadanía. Estas reglas se han establecido a través de las diversas reformas constitucionales y legales, de tal modo que son obligatorias para todos. En el determinado caso de incumplirlas, en nuestro país existe un procedimiento administrativo sancionador que sanciona a los infractores y establece medidas cautelares que previenen los posibles efectos de una sobre exposición mediática.
3. En la medida que avanzan los procesos los partidos políticos, militantes, simpatizantes, aspirantes, precandidatos, candidatos, candidatos sin partido, servidores públicos e, incluso, personas morales de cualquier índole han demostrado, con acciones, que se pueden burlar estas reglas previamente establecidas. Tales como los ejemplos puesto en la presente investigación que demuestran cómo se puede violar una norma fundamental.
4. La reforma del año 2007 a la Constitución federal ha servido como un importante parteaguas para transitar de un modelo abierto de comunicación política a un modelo cerrado, en donde prohíbe la contratación de

propaganda política y electoral a los actores de un proceso electoral y, en cambio, se establece como prerrogativa de los partidos políticos (dentro y fuera de proceso electoral) el acceso a radio y televisión de manera gratuita y en los tiempos del Estado. Esto último bajo una fórmula un tanto imparcial que distribuye un 30% de los tiempos de manera igualitaria y el 70% restante conforme a la última votación de diputados federales. Esto claramente deja en desventaja a los partidos de reciente creación.

5. Con el transcurso de los procesos electorales federales y locales, posteriores a la reforma del año citado en la conclusión anterior, se detectó que pese a la prohibición expresa de contratar tiempos, esta conducta seguía siendo recurrente en las elecciones. Había quienes dolosamente buscaban la manera de burlar la Ley y tener mayor presencia en medios. De tal suerte que se rompiera la equidad de la contienda electoral y se daría paso a la doctrina del *“money talks”* o *“money is speech”*, en donde el empleo del dinero consigue un mayor acercamiento del político con el electorado y, el uso del dinero es visto como un componente esencial de la libertad de expresión.
6. Con dicha conducta detectada, se estableció una sanción de mayor peso como la es la nulidad de una elección federal o local por comprar y/o adquirir tiempos en radio y/o televisión. Esta buscaba inhibir de más fuerte que se continuara vulnerando la prohibición constitucional. Sin embargo, el legislador consideró necesario que se establecieran condicionantes para que esta surtiera sus efectos, así fue el caso de la determinancia, gravedad y el dolo.
7. Además de la causa de la mencionada causa de nulidad, se consideró necesario reformar el trámite del procedimiento especial sancionador. Ahora sea la autoridad administrativa quien substancie el procedimiento y sea el tribunal, a través de una Sala Especializada -de nueva creación- quien emita la sentencia correspondiente. Asimismo, se estimó que era viable que esta

sentencia, al igual que lo son las de las otras cinco Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fuera recurrible ante la Sala Superior. De esta manera se creó el Recurso de Revisión de los denominados PES.

No obstante, estas adecuaciones judiciales se hicieron sin una estrecha vinculación y sin tomar en cuenta a la nueva causal de nulidad. Esto cobra relevancia toda vez que una sentencia definitiva de cualquiera de las Salas se puede constituir en un hecho notorio o prueba plena que acredita la compra y/o adquisición de tiempos en radio y/o televisión.

8. Por lo anterior, resulta casi obligatorio conseguir mayor armonía entre el procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad -medio en el cual se tramita la nulidad por la compra y/o adquisición de tiempos-. Una forma de llegar a este objetivo es perfeccionar el régimen de sanciones y fortalecer el vínculo entre ambas instancias.

Una de las vías para conseguir esto es revisar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, no sólo por la no actualización de contenidos, sino por economía procesal y por mejor desempeño de los propios juicios y recursos que la integran.

9. Son cuatro el número de medidas que, como resultado de la presente investigación se plantean para conseguir una mejor tutela jurisdiccional del modelo de comunicación política, a saber:

- A. Pérdida de registro para candidatos y no postulación para partidos y/o coaliciones. Contemplar una sanción diferente a la nulidad de la elección, en el supuesto de que la compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión se realice antes de la jornada electoral.

- B. Definitividad. Se necesita que desde la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se cumpla con el principio de definitividad. Se requiere que tanto la Sala Regional Especializada y la Sala Superior resuelvan todas las quejas relacionadas con la compra y/o de tiempos en radio y televisión antes de la toma de protesta.
 - C. Hecho notorio. Darle pleno valor probatorio a una sentencia de procedimiento especial sancionador o de su recurso de revisión.
 - D. Eliminar los criterios de determinancia. No hace falta que se califique la violación a la Constitución con agravantes como el dolo o gravedad. Una falta de este tipo debe ser sancionada y no así estar sujeta a condiciones que hagan una valoración de cómo se vulneró la norma fundamental.
10. De esta manera no sabemos si en los meses venideros habrá reforma electoral que trastoque los principios que se han establecido en 2007 y 2014 para la comunicación política en México. Existen ventanas de oportunidad para mejorar la tutela judicial a las reglas de comunicación. En el tintero, también, se encuentra saber si el Poder Reformador de la Constitución estima pertinente continuar abriendo poco las reglas o seguir con la dinámica del modelo cerrado y sancionador.

Lo cierto es que las reformas obedecen al comportamiento de los actores en los procesos comiciales y fuera de él. Necesitamos ir entendiendo que no debemos cerrarnos a lo que mundo está viviendo y, a su vez, a lo que dentro de nuestras fronteras ocurren. La comunicación, sin duda, es una ventana de oportunidad para transformar los entornos sociales y políticos de las naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACE Project, The electoral knowledge network, *The ACE Encyclopedia: Parties and Candidates*, 3 editions, IFE's, IDEA International, 2012.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000.
- Beitz, Charles R., *Political Equality*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Bobbio-Mateucci, *Diccionario de política*. Madrid, Siglo XXI, 1982.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José Fernández Santillán, Primera Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Borello, Roberto, *Por condicio e radiotelevisiones. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, G. Giappichelli Editore, Turin, 2007.
- Brewer Carías, Allan R., *Derecho Procesal Constitucional, instrumentos para la justicia constitucional*, segunda edición, México, Editorial Jurídica Venezolana, Investigaciones Jurídicas S.A., Ediciones doctrina y Ley TLDA, Colombia, 2013.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, Décimo Quinta Edición, México, Porrúa, 2002.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 2000.
- Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Segunda Edición, Porrúa, Instituto Federal Electoral, México, 2005.
- Castillo del Valle, Alberto, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, Herrero, México, 1994.
- Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe y Villafuerte Coello, Gabriela, *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, Tirant lo Blanch, México, 2015.
- Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y Poder, Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010.
- Córdova Lorenzo y Salazar, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo, Tomo I y II*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
- Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Tercera Edición, Editorial Universidad, Buenos Aires.
- Díaz de León, Mercader Antonio, *El Juicio Electoral Ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Delma, 2001.
- Ferrojoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos, el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, México, Trotta, Bologna, 2014.
- Ferrajoli, Luigi, *La sovranità del mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Anabasi, Milán, 1995.
- Fiss, Owen, "La construcción de una prensa libre", *Libertad de expresión y estructura social*, trad. Malem Seña, Jorge F., México, Fontamara, 1997.

- Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, trad. Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2001.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Segunda Edición, Primera Reimpresión, Porrúa, México, 2013.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981.
- García Mahamut, Rosario, Modelos de comunicación política: el caso de España, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 22, México, 2010.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1940 (1° ed. En ingles 1651).
- Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005.
- Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del estado*, México, UNAM, 1988.
- Lichtenberg, Judith, *Democracy and the mass media*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1990.
- López Noriega, Saúl, *Democracia, poder y medios de comunicación*, México, Editorial Fontamara, 2009.
- Luna Ramos, José Alejandro (coord.), *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 2011.
- Marshal, McLuhan y Powers, B. R., *La Aldea Global*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1989.
- Mazzoleni, Gianpietro, *La Comunicación política*, trad. De Josefa Linares de la Puerta, Madrid, Alianza, 2010.
- Meiklejohn, Alexander, *The first amendment is an absolute*, The Supreme Court Review, 1961.
- Muñoz Alonso, Alejandro, *Política y nueva comunicación el impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, España, Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO), Colección impactos, 1989.
- Muñoz Alonso, Alejandro y Rospir, Juan Ignacio, *Democracia mediática y campañas electorales*, Barcelona, Editorial Ariel Comunicación, 1999.
- Nohlen, Dieter et. al (comp), *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, 2007.
- Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, segunda edición, Harla, México, 1985.
- Pascual M., Pablo, *Las elecciones de 1994*, Ed. Cal y Arena, México, 1995.
- Pereira Menaut, Carlos Antonio, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2005.

- Pérez Germán, Alvarado, Arturo y Sánchez Arturo (coords), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Flacso-Porrúa, México 1995.
- Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral edición bilingüe español-inglés*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos, 2012.
- Rettberg, Angelika y Rincón Omar (Coords), *Medios, democracia y poder una mirada comparada desde Colombia, Ecuador, Venezuela y Argentina*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Colombia, 2011.
- Sagües, Nestor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Segunda Edición, Buenos Aires, 1988.
- Sagües, Nestor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, 1998.
- Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.
- Salomé Berrocal, Gonzalo (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel, 2003.
- Sánchez González, Santiago, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, 1996.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Segunda Edición, México, Taurus, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007.
- Taufic, Camino, *Periodismo y lucha de clases*, Akal Editor, Madrid, 1976.
- Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, Prensa, televisión y elecciones, México, Cal y Arena, 2001.
- Vallespin, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.
- Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, México, 2008.

HEMEROGRAFÍA

- Astudillo Reyes, César, *Libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, 2013, núm 3, enero-junio de 2013.

- Barak, Aharon, *The Supreme Court 2001 term-Foreword: A judge on judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*, Harvard Law Review 1, vol. 116, Estados Unidos, 2002.
- Calamandrei, Piero, *Para una definición del hecho notorio*, trad. De Felipe de J. Tena, Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, núm. 4, octubre-diciembre de 1993.
- Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, *La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Justicia Electoral, Núm. 12, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
- De la Torre, Torres, Rosa María, *Anulación de elección por violación a principios constitucionales, el caso Morelia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, vertiente salas regionales, núm. 20, 2014.
- Fiss, Owen, *State activism and state censorship*, The Yale Law Journal, V. 100, núm. 7, 1991.
- Franco González Salas, José Fernando, *Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México*, Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 11, Primer semestre de 2013.
- García Pelayo, Manuel, *El status del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, I. Madrid, 1981.
- Guizar López, Oscar Eduardo, *La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral. Estudio comparado*, Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Cuarta Época, vol. 1, núm. 15, Primer semestre de 2015, enero-junio de 2015.
- Hernández González, Abraham Giovanni, *Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)*, Apuntes Electorales, México, año XV, número 54, enero-junio, 2016.
- López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, núm. 36 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.
- Sánchez Medero, Rubén, *La comunicación política española, ¿un modelo propio o una adaptación del modelo estadounidense?* Revista de Ciencias Sociales 1, 2009.

SENTENCIAS

- Acción de Inconstitucionalidad 45/2006
- Acción de Inconstitucionalidad 61/2008
- Acción de Inconstitucionalidad 90/2014
- SUP-JRC-033/98
- SUP-RAP-234/2009.

- SUP-REC-1/2009.
- SUP-REC-20/2009.
- SUP-RAP-6/2010 y acumulado.
- SUP-RAP-011/2011.
- ST-JRC-117/2011.
- SUP-RAP-18/2012.
- SUP-JIN-359/2012.
- SRE-PSC-5/2014.
- SUP-REP-003/2015.
- SUP-REP-055/2015.
- SUP-RAP-277/2015.
- SUP-REP-003/2015.
- SUP-REP-008/2016.
- SUP-REP-131/2018.
- SUP-REP131/2018.
- SUP-REP- 137/2018.

JURISPRUDENCIA

- 32/2009. “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLICITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.

TESIS

- P. CXXVI/95. “MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”.
- P./J. 73/99. CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- P./J.25/2002. “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”.
- 1a. CXXXV/2013 (10a.), LIBERTAD DE EXPRESIÓN. REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD EN EL TEST DE INTERÉS PÚBLICO SOBRE LA INFORMACIÓN PRIVADA DE LAS PERSONAS.
- 74/2006. HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.
- 1a./J. 29/2015 (10a.): DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA).

- S3ELJ 29/2002. “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y SU CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBER SER RESTRICTIVA”.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Consulta Popular.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley Reglamentaria del artículo 6° constitucional.
- Ley Orgánica del Régimen Electoral General (España).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado).

CIBERGRAFÍA

- Austin y Maja Tjernstrom, “*Indirect public funding I: Media Access*”, Funding of political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, 2003, disponible en http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix.pdf
- Carbonell, Miguel, *Construir el pluralismo*, consultada el 08 de enero de 2016 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/13.pdf>
- Cifras consultadas el 20 de septiembre de 2016 en el portal de estadística del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable: http://www.te.gob.mx/informacion_judiccial/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf
- Cifras consultadas el 09 de septiembre de 2018 en http://www.te.gob.mx/informacion_judiccial/estadistica/pdf/T001.pdf.
- Cifras consultadas el 10 de septiembre de 2018 en el portal de estadística del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable: http://contenido.te.gob.mx/informacion_judiccial/estadistica/pdf/E1-Portal%20SGA.pdf
- *El Gobierno reglamentó la propaganda electoral*, Diario Clarín, consultada en: https://www.clarin.com/politica/Gobierno-reglamento-propaganda-electoral_0_BkbmeMDiPQg.html
- Highton, Elena I., *Sistemas Concentrado y Difuso de constitucionalidad*, consultado el 5 de febrero de 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/10.pdf>
- Hernández, Giovanni, “*Ajustemos el modelo: hablando de comunicación*”, consultado el 13 de septiembre de 2018, en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/580-ajustemos-el-modelo-hablando-de-comunicacion.

- Vázquez Gomez Bisogno, Francisco, *La Suprema Corte y el Poder Constituyente Constituido. Hacia la defensa del Núcleo intangible de la Constitución*, en <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst22/CUC000002210.pdf>