

Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales

2014-2015

María del Carmen Alanís Figueroa*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Marco teórico del origen y modelo dual.
- III. El modelo de comunicación política.
- IV. El desarrollo del nuevo modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador (PES) y sus resultados.
- V. Medidas cautelares.
- VI. El camino a un perfeccionamiento de las reglas de trámite.
- VII. La nueva frontera del PES, las redes sociales.
- VIII. Conclusiones.

* Exmagistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

I. Introducción

La primera prueba del nuevo modelo electoral diseñado por la reforma constitucional y legal de 2014, fueron los procesos electorales locales y el federal de 2014-2015. Los diecisiete procesos electorales de naturaleza local de ese año tuvieron el reto de superar la puesta en marcha del nuevo sistema y, por tanto, corregir algunas deficiencias en su implementación.

Si bien es cierto que esta reforma trastocó muchos aspectos que habíamos pensado intocables, como la nacionalización de las elecciones también lo es que la materia impugnativa, concretamente el aspecto procesal, no sufrió modificaciones importantes que ya comienzan a requerirse. Muchos de los cambios que se hicieron fueron pensados para proteger las reglas que se habían brindado y no para ampliar el acceso a la justicia y fortalecer el Estado de derecho.

Fueron pocas las reformas en materia de justicia electoral. De hecho se rescatan aspectos como la legitimación y personería de las y los candidatos independientes para interponer medios de impugnación; el establecimiento de tres nuevas causales de nulidad de una elección —por primera vez incorporadas en el texto de la ley fundamental—, por las siguientes causales: exceder el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley y que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, entre otros.

Sin embargo, uno de los puntos de mayor trascendencia fue la nueva competencia dual en los procedimientos especiales sancionadores, en la que el Instituto Nacional Electoral¹ tiene a cargo la recepción, tramitación, investigación, así como determinar lo conducente respecto a las medidas cautelares, mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,² a través de una sala de reciente creación (la Sala Regional Especializada), resuelve el fondo de estos procedimientos y, en su caso, impone las sanciones que correspondan.

Además, con la finalidad de respetar las instancias impugnativas se creó un recurso de revisión de estas resoluciones, para que la Sala Superior sea la encargada de poner fin a las controversias que surjan por las determinaciones de la nueva sala.

¹ En adelante INE.

² En lo sucesivo TEPJF.

Las elecciones de 2014-2015 nos permitieron conocer que el tan anunciado paso al modelo dual de solución de controversias no era la solución a todos los problemas de tramitación de los procedimientos especiales sancionadores. Siguen persistiendo temas tanto procesales como teóricos, que no permiten el adecuado desarrollo del procedimiento. No obstante, el tema más controversial, aun por encima de la discusión de las restricciones a la libertad de expresión, fue el incumplimiento de las medidas cautelares y la vía en que habría de conocerse dicha conducta. Muchos debates se iniciaron en las instituciones electorales respecto a este tema.

II. Marco teórico del origen y modelo dual

El procedimiento especial sancionador es una vía impugnativa de actos electorales de reciente creación en el sistema jurídico mexicano, si bien ya tenía bases en el derecho administrativo sancionador, fue hasta la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2007 que se constituyó como una garantía de defensa para el modelo de comunicación política mexicano diseñado por nuestra Constitución.

El origen del procedimiento especial sancionador se encuentra en la eminente necesidad de crear un procedimiento administrativo que fuera capaz de cubrir con todas las contingencias del proceso electoral y que, además, garantizara la tutela de los derechos humanos de los recurrentes y de los denunciados. De hecho, en la reforma electoral de 2007-2008 se analizó crear una serie de procedimientos administrativos sancionadores para solucionar la sobrecarga y mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico.³

Incluso hay quien ha visto a este procedimiento como una figura rara que, como varias más, han surgido de criterios interpretativos del TEPJF que, al haber adquirido carta de naturalización, fueron recogidos por el legislador en reformas ulteriores. Sin embargo, a diferencia de lo que ha ocurrido con la mayoría de estos casos en los cuales la reforma legal tiene como fuente la jurisprudencia, el procedimiento especial sancionador (PES) es un ejemplo de cómo la implementación no debe ser mecánica ni irreflexiva, en virtud de que a la postre pueden emitirse criterios rele-

³ Alanís Figueroa, María del Carmen, *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*, Instituto Electoral del Estado de México, 2015, Serie de Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 25, p. 14.

vantes o trascendentes para los fines del sistema electoral y jurídicos en su conjunto.⁴

La finalidad del proceso especial sancionador consiste no en la aplicación de una sanción, sino en la necesidad de salvaguardar la legalidad y los principios del debido proceso, así como los derechos de los actores políticos.⁵ De ahí que se vea como una vía de salvaguarda de las reglas para comunicar los mensajes de índole político a la ciudadanía durante las campañas electorales, lo que lo hace más que una medida inhibitoria una vía de tutela de la Constitución como la base de las reglas del actual modelo.

Sin embargo, no siempre es visto de esta forma, ya que muchos actores políticos lo han utilizado como un medio de negociación política o de estrategia impugnativa. Se ha convertido en algo así como “si tú me denuncias, yo te devuelvo la denuncia”⁶

En su anterior forma de tramitación —y en esta también— se ha considerado que la presentación de una demanda para iniciar un procedimiento especial sancionador obedece a una estrategia de propaganda electoral.⁷ Por ello, es que la nueva vía de tramitación se convirtió en un punto primordial de dos grandes cuestiones. En primer lugar: *a*) tutela las bases constitucionales del modelo de comunicación política y, en segundo, *b*) una verdadera vía impugnativa con el respeto al debido proceso y a la garantía de audiencia.

Si bien es cierto que el procedimiento especial sancionador es un modelo controversial, lo cierto es que ha tenido detractores y defensores en la doctrina electoral de nuestro país.

El doctor Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,⁸ en su momento precisó que si la sanción proviniera

⁴ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, en Luna Ramos, José Alejandro (coord.), *Sistema de Justicia Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2011, p. 373.

⁵ Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2012, Colección Cuaderno para el debate 1, Proceso Electoral Federal 2011-2012, p. 16.

⁶ Según las estadísticas ofrecidas por el Instituto Federal Electoral relativas al proceso electoral 2008-2009, el PRI interpuso 83 PES y el PAN 86, cada uno de ellos en contra del mismo partido, es decir, 83 del PRI contra el PAN y 86 del PAN en contra del PRI. Libro Blanco del IFE (2009).

⁷ Becerra, Ricardo, “Piensen en cargar un elefante (y luego en el IFE)”, *Revista Nexos*, junio de 2011.

⁸ El doctor Pedro Salazar ha considerado dentro de muchas posibilidades hacer cambios a este procedimiento para que se perfeccionara la vía impugnativa: “Y, por si no bastara,

de una Sala Regional del Tribunal, la cuestión quedaría totalmente zanjada. Se trataría de una sanción impuesta por una instancia jurisdiccional, indiscutiblemente especializada y cuyas decisiones sólo pueden ser revisadas por la Sala Superior del propio TEPJF. Con ello se contaría con tres grandes ventajas:

- 1) Se cerraría la puerta al intento mediático que busca evadir obligaciones y esquivar sanciones;
- 2) Se protegería la necesaria especialización en materia electoral y;
- 3) Se quitaría cualquier sustento a la ilusión que parecen tener jueces y ministros de desviar a su molino el cauce de los asuntos electorales.⁹

Por su parte, para Patricio Ballados la transmisión de competencia del procedimiento especial sancionador al TEPJF tendría como principales consecuencias que se eliminara una instancia de defensa a los involucrados que bajo cualquier estándar de garantía del debido proceso sería en su detrimento y que generaría un mando bi-instancial sobre la Junta General Ejecutiva y los órganos desconcentrados de la autoridad administrativa. Además, poner a directores ejecutivos, coordinadores y vocales a disposición de los juzgadores, necesariamente interferiría con el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los primeros. La estructura electoral, activo fundamental de la organización electoral mexicana, estaría en riesgo.¹⁰

Así, Ricardo Becerra señaló que como solución al problema de los alcances y sustanciación del procedimiento especial sancionador se propuso dividir la competencia de la resolución. El IFE —ahora INE— podría actuar como fiscal realizando las investigaciones necesarias hasta la consignación y el TEPJF, como órgano competente para resolver la adopción de medidas cautelares y el fondo.¹¹

Bajo una serie de discusiones académicas, legislativas e, incluso, partidistas es que en la reforma político-electoral de 2014 se determinó cambiar la forma de tramitación de esta vía impugnativa. Fueron muchos los planteamientos que se dieron y las propuestas que se presentaron, sin

ese procedimiento y sus resultados son el cuchillo de palo del Tribunal Electoral cuando quiere corregirle la plana (muchas veces sin razón) al Consejo General del IFE”. Salazar Ugarte, Pedro, “Un IFE sin poder para sancionar”, *El Universal*, 16 de marzo de 2010 (fecha de consulta: 27 de junio de 2011).

⁹ *Idem*.

¹⁰ Ballados Villagómez, Patricio, “La visión desde el Tribunal”, *Voz y Voto*, núm. 219, p. 36.

¹¹ Becerra, Ricardo, “La visión desde el IFE”, *Revista Voz y Voto*, núm. 219, mayo de 2011, p. 32.

embargo, no sólo se mantuvo la vía, sino que se avanzó al crear un modelo dual y al establecer un medio específico bajo el cual se pueda impugnar cualquier determinación.

Este procedimiento se ha convertido en una de las vías impugnativas más importantes en los últimos procesos electorales. No sólo se constata en las más de mil denuncias que se presentan en cada proceso electoral, sino los temas que en ellas se discuten, puesto que van más allá de la libertad de expresión y sus restricciones, sino que incluso ya se puede utilizar lo resuelto en un procedimiento especial sancionador que ha quedado firme como instrumento de prueba de una compra o adquisición de tiempos en radio y televisión que puedan dar paso a la nueva causal de nulidad establecida en el artículo 41 de la Constitución.

En síntesis, este procedimiento se ha convertido en el medio de impugnación que más interés capta de los medios de comunicación, evidentemente por la naturaleza de los temas que se atienden en él. Es, sin duda, la función jurisdiccional es uno de los temas que genera mayores críticas. Por ejemplo, es una de las vías en las que se analiza la regulación de la propaganda en redes sociales con toda carga mediática que esto pueda implicar.

No existe duda de que la función de la Sala Regional Especializada deberá analizarse con los resultados que arrojan sus primeros dos años de funcionamiento, como vía judicial de tutela al modelo de comunicación política. Las reglas sobre esta comunicación están salvaguardadas por tres vías judiciales: el procedimiento especial sancionador, el recurso de revisión de este procedimiento y, en su caso, de la nueva causal de nulidad de la elección.

III. El modelo de comunicación política

La reforma constitucional de 2007 supuso una modificación radical al modelo de comunicación política en nuestro país. En la Constitución se estableció el derecho de los partidos políticos para acceder de forma permanente a los tiempos del Estado en radio y televisión de manera gratuita, y la forma en la que dichos espacios debían ser repartidos entre las distintas fuerzas políticas: 30% de forma igualitaria y 70% en función de la fuerza electoral de cada partido político. Además, la norma fundamental determinó los minutos del tiempo del Estado al que accederían tanto partidos políticos como autoridades electorales, los cuales aumentan significativamente durante las campañas electorales.

El modelo restringe a los partidos políticos y cualquier persona física o moral para contratar spots a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura. La premisa era clara: ningún spot con contenido elec-

toral o político puede ser contratado para transmitirse fuera de los tiempos del Estado. El rubro de gasto en el que mayores erogaciones realizaban los partidos políticos antes de la reforma era propaganda en radio y televisión, más del 60% de sus recursos estaban destinados a este fin. Esta reforma que impide a los medios masivos de comunicación obtener ganancias millonarias por la venta de espacios en las campañas electorales ha sido tema de constante debate entre las televisoras, radiodifusoras, partidos políticos, legisladores y autoridades electorales en los últimos diez años.

Asimismo, se determinó que el INE sería la administradora única de los tiempos del Estado a los que en calidad de prerrogativa tenían acceso los partidos políticos. Finalmente se creó el procedimiento especial sancionador con la finalidad de que con la mayor celeridad se resolvieran las impugnaciones en materia de radio y televisión.

En este primer modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador, el entonces IFE llevaba la carga de sustanciar, resolver y, en su caso, sancionar a los partidos políticos, cuyas resoluciones eran impugnadas ante la Sala Superior; además, de resolver sobre la adopción de medidas cautelares.

El modelo de 2007 diseñado por la Constitución espotizó la política y las campañas electorales. Es posible que la reforma haya cumplido su primer objetivo: garantizar acceso equitativo a todas las fuerzas políticas y candidaturas a los medios masivos de comunicación. Sin embargo, el fenómeno de la espotización resultó aberrante: millones de spots en las campañas electorales con las que se bombardea a todas horas a la ciudadanía, sin propuestas, sin debate, sin información de calidad. Tan sólo del 1 de enero al 30 de junio de 2015,¹² de conformidad con el monitoreo realizado por el INE se pautaron casi veinticuatro millones de promocionales, dieciséis de ellos de partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes y el resto de autoridades electorales nacionales.

El modelo de comunicación política se convirtió en el tema central de quejas e impugnaciones en los procesos electorales. Sin duda, uno de los efectos perversos de la reforma es la creación de un mercado negro para acceder a mayores espacios en los medios de comunicación. Ejemplos sobran: infomerciales, espectaculares, propaganda impresa, apariciones en radio y televisión disfrazadas de entrevistas, en telenovelas o para preparar galletas en un programa de revista, así como cada vez resulta más frecuente encontrar propaganda política en redes sociales o en las páginas de internet de los medios de comunicación.

¹² Informe consultable en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-MonitoreodeMedios/2015/inf_monitoreo_1er_sem_2015.pdf

IV. El desarrollo del nuevo modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador (PES) y sus resultados

El modelo competencial dual diseñado en la Constitución y desarrollado en la ley para el procedimiento especial sancionador, otorga al TEPJF un papel mucho más activo y comprometido en la resolución de estas controversias relacionadas con la violación de la base III del artículo 41 o del octavo párrafo del artículo 134 constitucional; cuando se contravengan las normas sobre propaganda política y electoral o constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.

Antes de la reforma, el Instituto Federal Electoral (IFE) investigaba, resolvía y sancionaba en el Consejo General —que se encuentra integrado por los partidos políticos— las conductas analizadas dentro del procedimiento especial sancionador. Actualmente, el INE lleva a cabo la investigación, elabora un informe con sus conclusiones y lo remite a la nueva sala —la Regional Especializada—, para que ésta resuelva el fondo del asunto. El INE, además, mantuvo la responsabilidad de determinar si se conceden o no las medidas cautelares.

Ahora, la Sala Regional Especializada cuenta con competencia nacional, al igual que el INE, en materia de radio y televisión. Tanto las resoluciones de la Sala Especializada como las de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE pueden ser impugnadas ante la Sala Superior.

El objetivo que se perseguía con la creación de la nueva sala fue garantizar la impartición de justicia pronta y expedita, teniendo en consideración los plazos que se establecen para cumplir con su finalidad: 48 horas para estudiar los informes que envíe el Instituto y veinticuatro horas para que los magistrados resuelvan respecto a éste. Ante tal reto en el ámbito administrativo, el TEPJF se abocó a realizar acciones tendientes a cumplir con la ley, particularmente aquellas que implicaban una reacción inmediata.¹³

El desarrollo de los diecisiete procesos electorales en el año electoral 2014-2015 puso a prueba tanto a las instituciones como a los actores políticos. Fueron pocos los meses —días— que se tuvieron para lograr implementar el cúmulo de reformas que otorgaron nuevas atribuciones a los órganos electorales y la tramitación dual del especial sancionador, no fue la excepción.

Junto con el modelo dual se estableció un nuevo sistema para la presentación y resolución de las quejas-denuncias de mensajes con contenido político-electoral. No sólo se cambió la vía de resolución de los proce-

¹³ Informe de Labores 2013-2014, México, TEPJF, 2014, p. 98.

dimientos, sino que se permitió un acceso a la justicia de mayor calado, puesto que se maximiza la garantía de audiencia, y también se respetan las instancias impugnativas previstas en la ley con la creación del recurso de revisión de los procedimientos especiales sancionadores.

Para el proceso electoral 2014-2015, el total de denuncias registradas en el Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES)¹⁴ a partir del inicio de las funciones de la Sala Especializada —10 de octubre de 2014, casi a la par del inicio del proceso electoral— fue el siguiente:

10 octubre 2014 al 30 septiembre 2015	
<i>Total</i>	1,529 ¹⁵

De este número de las denuncias y quejas 1,004 fueron presentadas ante juntas locales y distritales de las cinco circunscripciones plurinominales, relacionadas con la indebida difusión de propaganda electoral; actos anticipados de precampaña y campaña; utilización de recursos públicos y promoción personalizada de servidores públicos, entre otros. Mientras que en las oficinas centrales del INE se presentaron 525 denuncias relativas a la promoción personalizada de servidores públicos; contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión; violación al modelo de comunicación política electoral; uso indebido de la pauta, entre otros.

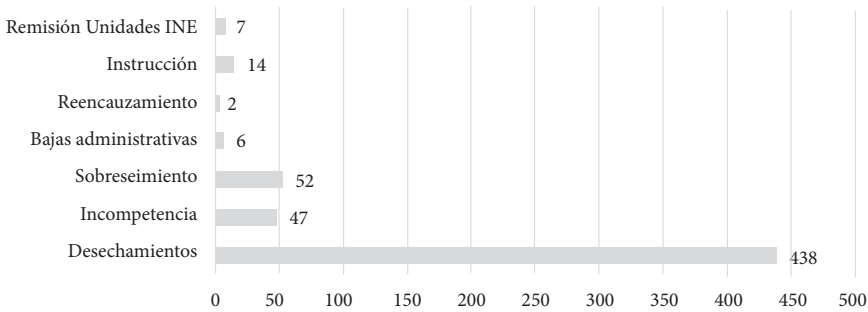
10 octubre 2014 al 30 septiembre 2015	
<i>Locales/Distritales</i>	1,004
<i>Centrales</i>	525 ¹⁶

¹⁴ De conformidad con el Acuerdo General 4/2014 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el SIPES es el sistema en el que se forma y aloja el expediente digitalizado de todas las constancias que integren el expediente que forme el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procedimientos especiales sancionadores y remita a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser de su competencia, y que contenga además las constancias que dicha Sala le integre.

¹⁵ Cifra consultada a partir del anexo estadístico de la Sala Regional Especializada, respecto del proceso electoral 2014-2015, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/srespecializada/media/pdf/43afc75d43df67e.pdf>

¹⁶ *Idem.*

De dichas demandas, 566 concluyeron en desechamientos, sobreseimientos, incompetencias, remisiones a otras unidades o se encuentran en instrucción en el INE:¹⁷



El crecimiento en la presentación de denuncias es, cada vez, más notorio. Bajo el anterior modelo de tramitación del procedimiento especial sancionador 2007-2008, la Sala Superior recibió 1,253 impugnaciones en el periodo comprendido entre enero de 2007 a septiembre de 2014. La Sala Regional Especializada ha recibido un total de 1,625¹⁸ asuntos en tan sólo año y medio de funcionamiento. En año y medio son casi cuatrocientos asuntos más que los tramitados en los primeros siete años del procedimiento especial sancionador.

En la Sala Superior se recibieron veinticinco impugnaciones en 2014, 587 impugnaciones en 2015, mientras que en lo que va del 2016 se han recibido 55. Cabe precisar que si bien algunos de los denunciados interpusieron recursos de revisión en contra de las decisiones de la Sala Especializada, éstos fueron mínimos en comparación al número de denuncias presentadas y de expedientes jurisdiccionales resueltos, toda vez que fueron presentados 344 recursos, en tanto que el índice de revocación corresponde al 4.7%.¹⁹

¹⁷ *Idem*. El rubro “instrucción” se refiere a los asuntos que se encuentran en la etapa de investigación, competencia de los órganos del INE. Por otra parte, el rubro de “bajas administrativas” se refiere a una duplicidad en el registro de las quejas que, una vez detectada, da lugar a la cancelación del último de los registros.

¹⁸ Esta cifra incluye tanto los procedimientos resueltos en el proceso electoral 2014-2015 (10 octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2015) como los asuntos recibidos del 1 de octubre del 2015 al 1 abril de 2016.

¹⁹ Es importante precisar que la naturaleza de la Sala Especializada se distingue de las otras salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que este órgano jurisdiccional funge como primera instancia, mientras que las otras salas

De conformidad con el INE, las conductas más denunciadas mediante el procedimiento especial sancionador en el proceso electoral 2014-2015 fueron: la utilización de recursos públicos con fines electorales; propaganda ilegal; calumnia electoral, y la adquisición de tiempos en radio y televisión.²⁰

Pese a los buenos resultados que parece arrojar el nuevo modelo de resolución de quejas-denuncias, este modelo aún tiene diversas cuestiones que mejorar, como el tema de las medidas cautelares y la vinculación que debe tener el desahogo de estos procedimientos con las nuevas causales de nulidad de las elecciones establecidas en el artículo 41 de la Constitución.

Si bien con la reforma se cumplió un cambio en la vía de resolución que le diera un carácter más jurisdiccional al procedimiento, también lo es que dejó sin resolver cuestiones de procedimiento que ayudarían a que su tramitación fuera más sencilla, aspectos tales como el desarrollo de las audiencias de pruebas y alegatos, sus plazos, entre otros.

La puesta en marcha del nuevo modelo de solución de controversias nos dejó ver que pese a contar con una reforma que fortaleció el régimen jurisdiccional en materia de comunicación política, aún persisten resistencias legales y políticas para hacer que este cumpla con su finalidad. Hemos transitado de la estrategia de “reciprocidad” de los partidos políticos en la presentación de denuncias al incumplimiento de las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales.

Es considerable la carga laboral que tienen tanto en la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE como en la Sala Especializada, puesto que existen plazos sumarásimos que se tienen que agotar bajo el estricto cumplimiento del principio de exhaustividad.

El balance de estos procesos electorales ha puesto en evidencia que hemos caminado de la presentación de quejas frívolas, sin sustento, al estricto cumplimiento y alcances de las determinaciones. Esto, en virtud de que ya no sólo se presentan denuncias por estrategia política, sino que ahora se busca un alcance adicional en el contenido de las mismas, es decir, se busca atender problemas como la denuncia de violencia política

son órganos legislativamente contempladas como finales; de ahí que todas las determinaciones de la Sala Especializada puedan impugnarse mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, de la competencia de la Sala Superior. Coello Garcés, Clicerio *et al.*, *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant Lo Blanch, 2015, p. 21.

²⁰ Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PROC_SANCIONADORES_Y_MEDIDAS_CAUTELARES_CE_BEATRIZ_GALINDO.pdf

de género y del incorrecto cumplimiento o el incumplimiento de las determinaciones del INE.

En sí se puede aseverar que estamos frente a una nueva etapa de los procedimientos especiales sancionadores, donde ya no se busca devolver la queja que se presenta en contra de alguien, sino de buscar un mayor alcance en la resolución del fondo de los asuntos. Por ejemplo, se ha explorado la posibilidad de que este procedimiento sancionador sea la vía para acreditar la existencia de violencia política de género en la propaganda política y electoral y, por ello, su debida sanción. Así, ante la falta de una vía que tutele el derecho de las mujeres a una vida, en el caso concreto a una campaña, sin violencia, se ha analizado que esta podría ser una vía para conocer y sancionar la violencia contra las mujeres.

El procedimiento especial sancionador ha dejado de ser una medida inhibitoria de actos de campaña y se ha convertido en un medio de estudio y de prueba de conductas que puedan trascender al desarrollo del propio proceso electoral. Ha pasado de ser una vía cuantitativa (números de quejas que se presentan) para ser una vía cualitativa (en la que se analicen temas que trastoquen el proceso electoral).

De ahí que se haya convertido en algo más relevante por estudiar. Es una nueva ventana de oportunidad para el estudio de las nuevas causales de nulidad y para ser la vía de tutela de derechos que se ven desprotegidos, tal y como aconteciera hace unos años con el derecho de réplica, donde se estipuló que el PES era una vía para garantizar este derecho.

Más allá de los números debemos reconocer que una parte importante de las campañas políticas se realizan mediante la producción y difusión de spots y de las descalificaciones que a su vez se dan este medio. Es una realidad que una parte importante del contraste de las ideas y de las descalificaciones personales ocurre en la radio y la televisión, así como en las redes sociales. En la medida en que este fenómeno se fortalece es que toma importancia el procedimiento especial sancionador y los criterios con que sancionan, en primera instancia la nueva Sala y, en segunda instancia, la Sala Superior.

No debe pasar desapercibido que una nueva arena política de contienda y de contrastes es el aspecto mediático de la comunicación política. Por ello, es que vemos una lucha entre medios de comunicación y los criterios con que se sancionan las irregularidades en esta materia: siempre estar resolviendo casos en la frontera de las restricciones de la libertad de expresión es algo que llama la atención de la ciudadanía, particularmente de los comunicadores y sus medios.

En síntesis, el estudio de este procedimiento toma relevancia porque es la nueva arena política de confrontación de ideas. Bajo esta figura jurídica es que podemos ver confrontación de ideas entre periodista y partidos políticos, así como de posicionamientos de figuras públicas en redes sociales bajo el amparo de la libertad de expresión o, en su caso, de la sobreexposición mediática de los dirigentes partidistas, quienes, a su vez, se convierten en candidatos en potencia para cualquier cargo de elección. Analizar esta vía de impugnación resulta indispensable para conocer la nueva realidad política y social de las campañas electorales en el país.

V. Medidas cautelares

Pese a la reforma de gran calado al PES, se ha identificado a las medidas cautelares como uno de los principales problemas dentro del procedimiento especial. Su correcto funcionamiento es la vía por la que se prevé el cumplimiento de las normas sobre comunicación política, y una falla en su implementación daría paso a un acto de imposible reparación que podría, incluso, afectar el principio de equidad en la contienda electoral.

De ahí que las medidas cautelares cobren una mayor relevancia, pues de ellas depende el mantenimiento del objeto de la controversia, a fin de que la resolución que se emita sea eficaz. Así, esta medida debe ser concebida como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva.²¹

Dentro de las 48 horas siguientes a la admisión de una queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en caso de considerarlo necesario, propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la adopción de medidas cautelares. Dicha Comisión, al momento de resolver este tema, en caso de que se otorguen medidas cautelares podrá imponer, entre otras, la suspensión o la cancelación de manera inmediata de la transmisión en radio y televisión de la propaganda denunciada.

Con el modelo vigente nos enfrentamos al tema de cómo conseguir que las medidas cautelares cumplan con su función. Si bien en la Sala Superior se ha determinado que conforme a la doctrina las medidas cautelares son

²¹ Jurisprudencia 14/2015, Sala Superior del TEPJF bajo rubro “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”.

providencias que tienen por objeto evitar un daño grave e irreparable a los interesados o a la sociedad, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando éstas no se acatan,²² no se ha conseguido que este régimen sea el adecuado para evitar el incumplimiento de las mismas.

Su carácter reviste tal importancia que se ha dicho que parte de la fuerza del procedimiento especial sancionador radica en la capacidad que tengan las medidas cautelares de evitar que las conductas violatorias se perpetúen de una manera que ya no tengan reparación alguna mientras se resuelve el fondo de la queja o denuncia presentada.

Para su impugnación se mantuvo el modelo en el que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es la autoridad encargada de resolver sobre la adopción de medidas cautelares y la impugnación de dichas determinaciones ante la Sala Superior, vía recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

La Sala Superior ha establecido que el plazo para impugnar las determinaciones del Instituto Nacional Electoral respecto a la adopción de medidas cautelares es de 48 horas tanto en el procedimiento ordinario como en el especial sancionador. Este plazo debe aplicarse también para la presentación del medio de impugnación cuando se combata la negativa o reserva de otorgar las medidas cautelares referidas, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal.²³

Derivado de la importancia y trascendencia de las medidas cautelares en los procesos sancionadores, la Sala Superior ha emitido diversos criterios, algunos de los más relevantes los enuncio a continuación:

- 1) *Adopción de medidas cautelares antes de la difusión del promocional.* Se requiere de acciones inmediatas, eficaces, fundadas y motivadas que permitan a la autoridad electoral determinar, de manera preliminar, si la difusión de promocionales pautados en radio y televisión pueden producir daños o lesiones de carácter irreparables. Aunado al temor fundado de que mientras se dicta la resolución de fondo dentro de un proceso especial sancionador desaparezcan las circunstancias de hecho que resultan necesarias para alcanzar

²² Criterio sostenido en el expediente con clave SUP-RAP-12/2010, 17 de febrero de 2010.

²³ Jurisprudencia 5/2015 bajo rubro “MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS”.

una decisión sobre el bien jurídico cuya restitución se reclama; la autoridad está obligada a pronunciarse sobre la procedencia de su adopción con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido.²⁴

- 2) *Promoción personalizada de un servidor público.* Cuando de un análisis preliminar se advierta que la propaganda de los partidos políticos contenga elementos que identifiquen a un servidor público con la probable promoción de su persona, bajo la apariencia del buen derecho resulta procedente la adopción de las medidas cautelares correspondientes.²⁵
- 3) *Medidas cautelares para propaganda impresa.* Tratándose de publicidad en bardas, espectaculares o vehículos —entre otros— bastará que se demuestren indicios suficientes de su difusión y que, a partir del análisis del contenido de la publicidad, existan elementos para determinar su ilegalidad para considerar suficiente la suspensión o retiro de la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.²⁶

Estas determinaciones han resultado de la mayor importancia para el estudio de la tutela a los derechos humanos, puesto que en la mayoría de los casos que se presentan se abordan temas coyunturales como la libertad de expresión, el debate político, calumnia y acceso a la información, entre otros.

- 4) *Incumplimiento de las medidas cautelares.*²⁷ Desde el ámbito de competencia de la Sala Superior del TEPJF se ha detectado que el principal problema que enfrentan las medidas cautelares es el de

²⁴ Tesis LXXI/2015 bajo rubro “MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN”.

²⁵ Tesis XXXVIII/2015 bajo rubro “MEDIDAS CAUTELARES. LA PROBABLE PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROPAGANDA DE PARTIDOS POLÍTICOS ES SUFICIENTE PARA SU ADOPCIÓN”.

²⁶ Tesis XXIV/2015 bajo rubro “MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE”.

²⁷ José Roldán Xopa ha señalado que las medidas cautelares son vías incidentales que buscan evitar daños irreparables en contra de aquellos sujetos relevantes para el derecho electoral y que la denuncia que el procedimiento especial sancionador deberá señalar las medidas cautelares que se soliciten. El término “medidas cautelares” es propio del derecho procesal civil, en el derecho administrativo se suelen denominar como medidas preventivas, provisionales o de seguridad. Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial*

su cumplimiento. A pesar de que el modelo ha funcionado y las instituciones ejercen de manera correcta sus atribuciones, lamentablemente, los diversos actores políticos están incumpliendo con lo que se resuelve. Al parecer, para ellos resulta electoralmente más redituable continuar con la transmisión y hacer frente a las sanciones económicas que se les impongan, que cumplir con las medidas cautelares aprobadas.

Así, algunos de ellos han optado por no respetar las determinaciones de las autoridades competentes y continuar con la conducta que fue calificada como violatoria del modelo de comunicación política establecido por la Constitución o bien modificar superficialmente el contenido del spot argumentando que se trata de uno nuevo al que se refiere la medida cautelar adoptada.

Debemos recordar que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde la reforma de 2014 se prevé como sanción que a los partidos políticos *se les sancione con la suspensión de la transmisión de sus spots en los tiempos del Estado que como prerrogativa les corresponde*. El INE impuso como sanción precisamente para el caso del Partido Verde Ecologista la interrupción total de la propaganda electoral de los tres últimos días de campaña a nivel nacional en los procesos electorales de 2014-2015, del tiempo que les es asignado por el INE, pero desafortunadamente la Sala Superior revocó la resolución para que el INE redujera el número de días de suspensión.²⁸

El reiterado incumplimiento de las cautelares ha llevado a la Sala Superior a realizar una serie de actos para garantizar el cumplimiento de estas medidas, tal como el inicio de otros procedimientos sancionatorios para garantizar que se cumpla con la medida tomada por cualquiera de las dos autoridades electorales y, desde luego, que se sancione su incumplimiento. Las decisiones tomadas en una primera etapa por la Sala Superior permitieron que si bien se ejercieran las atribuciones de cada autoridad electoral dentro de sus esferas de competencias para implementar procedimientos administrativos —ordinarios o especiales— también lo fue que hubo diversos casos en los que cuatro autoridades diferentes estaban resolviendo una misma queja.

sancionador en materia electoral, México, Instituto Federal Electoral, 2012, Colección Cuadernos para el Debate, Proceso Electoral Federal 2011-2012, p. 55.

²⁸ Sentencia recaída a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes: SUP-RAP-215/2015 y sus acumulados SUP-RAP-218/2015, SUP-RAP-225/2015 y SUP-RAP-226/2015.

Existen cuatro asuntos que nos podrían ejemplificar la multiplicidad de autoridades (los recursos de apelación 92 y 93 de 2015 y los recursos de revisión de procedimientos especiales sancionadores 107 y 143 de 2015) en los que la Sala Superior determinó fuera necesario que se abriera un procedimiento ordinario para que se cumpliera con lo mandado en una sentencia recaída a un recurso de revisión de un procedimiento especial sancionador. Sin embargo, dichas determinaciones abrieron las puertas a que tuviéramos hasta cuatro autoridades resolviendo un mismo tema:

- A) Comisión de Quejas y Denuncias, resolviendo medidas cautelares;
- B) Sala Especializada, resolviendo el fondo del PES;
- C) Sala Superior, resolviendo el REP de cautelares; y
- D) Consejo General, iniciando y resolviendo el procedimiento ordinario sancionador por el incumplimiento de las cautelares.

Derivado de lo anterior, la máxima autoridad jurisdiccional electoral adoptó una serie de criterios que sirvieron no sólo para suplir la carencia de una regulación ante tal incumplimiento, sino también para establecer la vía impugnativa del incumplimiento y no dejarlo al arbitrio de las autoridades.

A partir de la interpretación jurídica de los artículos 41, base III, párrafo segundo, y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 464, 465, 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 45, 46, 57, párrafo 2, 59 y 61, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en esencia, la Sala Superior estableció el siguiente criterio:²⁹

- Las autoridades administrativas electorales al recibir una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral durante el desarrollo de un proceso electoral, deben conocerla a través del procedimiento especial sancionador *y sólo cuando de manera clara e indubitable aprecien que los hechos materia de denuncia no inciden en un procedimiento comicial, deberá de ser tramitada por la vía ordinaria.* (Énfasis de la sentencia).
- Así, ante una denuncia estando en curso el proceso electoral federal o local, *en la cual se advierta que los hechos objeto de queja impactan la contienda respectiva*, particularmente cuando el denunciante lo invoque en el escrito correspondiente, la Unidad Técnica de lo

²⁹ Sentencia recaída al expediente SUP-RAP-204/2015.

Contencioso Electoral tramitará el procedimiento administrativo a través de la vía especial y la Sala Regional Especializada, *de manera que sólo excepcionalmente, si los hechos que motivaron la denuncia no guardan relación o vinculación con algún procedimiento electoral, las posibles infracciones deben ser objeto de análisis en un procedimiento ordinario sancionador.*³⁰ (Énfasis de la sentencia).³¹

En otras palabras, significa que el incumplimiento a una medida cautelar tramitada en vía especial sancionador en la que no haya sido resuelto el fondo del asunto y que tenga afectación al proceso electoral, será conocida por la vía del especial sancionador, mientras que el incumplimiento a una cautelar tramitada en un procedimiento especial sancionador no resuelto de fondo, pero que su incumplimiento no afecte al proceso electoral, será tramitado vía ordinario sancionador.

En cambio, un procedimiento ordinario sancionador, por regla general, deberá tramitar cualquier incumplimiento mediante la misma vía ordinaria, en virtud de que este procedimiento permite realizar una investigación más exhaustiva y rigurosa, toda vez que no lo rige la celeridad como al procedimiento especial sancionador. Sin embargo, excepcionalmente, se podría llegar a tramitar bajo especial sancionador.

VI. El camino a un perfeccionamiento de las reglas de trámite

La puesta en marcha de este nuevo procedimiento ha dejado en evidencia varios aspectos en los que el legislador fue omiso y que en la Sala Superior ya se habían advertido como preocupantes. Esto no sólo por el posible impacto que puedan tener en la adopción de medidas cautelares, sino porque existen temas en los que la Sala Superior se ha tenido que pronunciar para superar las lagunas en la legislación.

En la reforma electoral, lamentablemente, sólo se revisó el cambio de competencia de la autoridad resolutora, con el objeto de quitarle presión política al Consejo General del INE, pero se omitió revisar las reglas procesales para la tramitación de los procedimientos especiales sancionadores.

A lo largo de los nueve años de vida jurídica del procedimiento especial sancionador, la Sala Superior del TEPJF ha establecido quince criterios de jurisprudencia y seis en tesis relevantes, en los que ha suplido las lagunas y deficiencias legislativas del modelo de tramitación.

³⁰ Foja 11 de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-204/2015.

³¹ Criterios retomados del recurso de apelación SUP-RAP-0409/2015, en la foja 21.

Uno de los aspectos más relevantes tiene que ver con la diferente tramitación de las medidas cautelares y de la resolución de fondo del asunto. Mientras que por la celeridad que debe darse a la resolución del fondo de un asunto tramitado mediante el procedimiento especial sancionador, los plazos son muy acotados y se encuentran establecidos en la ley, no existe un plazo legal para que la Sala Superior resuelva las impugnaciones respecto a la adopción o no de medidas cautelares, por lo que en el pasado proceso electoral sucedió que podía resolverse antes el fondo del asunto que lo relacionado con las medidas cautelares y, lo más grave aún, puede llegarse a resoluciones contradictorias en un mismo tema.

Así, uno de los puntos en los que debe reflexionarse es qué autoridad debe emitir las medidas cautelares. Sin lugar a dudas, una de las opciones es que la autoridad jurisdiccional se haga cargo también de resolver lo conducente a la emisión de las medidas cautelares.

Uno de los temas que incide en la celeridad con la que deben resolverse estos asuntos tiene que ver con la falta de plazos legales en los que el INE debe turnar el informe circunstanciado que elabore y el expediente a la Sala Superior, así como para el desahogo de diligencias para mejor proveer que solicite la Sala Regional Especializada al recibir y radicar el informe y el expediente que le haya turnado la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del INE. La falta de determinación de estos plazos a los que sólo se refiere la ley como “inmediatamente o de la forma más expedita”, tiene como consecuencia que los plazos de resolución sean mayores y que no se consiga el objetivo central de este procedimiento: evitar violaciones graves e irreparables que incidan en el proceso electoral.

De lo anterior se desprende que no sólo debe reformarse la forma en la que se resuelven estos procedimientos, sino cada parte que lo compone. El correcto funcionamiento del especial sancionador se dará en la medida en que se regulen diversas cuestiones y etapas relacionadas con la sustanciación de este procedimiento, para las que la Sala Superior ya ha emitido algunos criterios, entre las que pueden mencionarse las siguientes: que la audiencia de pruebas y alegatos se celebre a partir del emplazamiento del denunciado;³² que la carga de la prueba corresponda al denunciante;³³ que el cese de la conducta investigada no lo deja sin materia ni lo da por

³² Jurisprudencia 27/2009, Sala Superior del TTEPJF, bajo rubro “AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO”.

³³ Jurisprudencia 12/2010, Sala Superior del TEPJF, bajo rubro “CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”.

concluido;³⁴ o, por ejemplo, si durante la tramitación de un procedimiento especial sancionador el secretario ejecutivo del INE advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos los involucrados.³⁵

VII. La nueva frontera del PES, las redes sociales

Otro tema no regulado y en el que las denuncias y quejas son cada vez más frecuentes es el de la regulación a la propaganda electoral en redes sociales. Dicha regulación no tiene nada que ver con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las campañas electorales, sino con el hecho de que aun cuando no estén reguladas, esta propaganda debe respetar las reglas de la comunicación política que se han establecido en la Constitución.

No se puede pasar por desapercibo que hoy en día la forma de conocer las violaciones de propaganda en redes sociales es el PES. Así fue como se materializó uno de los casos más sonados, se trata del asunto en el que involucraba a diversas figuras públicas con mensajes en favor del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a través de la red social Twitter, en los días de veda electoral previos al de la jornada comicial.³⁶

En aquella ocasión diversas figuras públicas, actores y conductores de programas de televisión, en TV Azteca y Televisa, así como el ex técnico de la selección nacional de fútbol, Miguel Herrera, publicaron en Twitter diversos mensajes que contenían el mismo racional creativo de la propuesta del instituto político, a saber: inglés y computación; vales de atención médica; becas para no dejar la escuela; apagón verde; “vamos con el verde”; vales del primer empleo; día mundial de medio ambiente y veda forestal, todo lo cual coincide con la plataforma y mensajes de dicho partido político.

Del estudio de los asuntos se determinó que no era posible concluir fehacientemente que los tweets no hayan sido emitidos de manera espontánea por los ciudadanos conocidos públicamente. Asimismo, no se

³⁴ Jurisprudencia 16/2009, Sala Superior del TEPJE, bajo rubro “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO”.

³⁵ Jurisprudencia 17/2011, Sala Superior del TEPJE, bajo rubro “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS”.

³⁶ En el caso de la Sala Superior se conocieron mediante los asuntos bajo las claves: SUP-REP-16/2016 y acumulados SUP-REP-542/2015 y acumulado.

demonstró vínculo o nexo causal a partir del cual pueda advertirse que su intención era promover el voto en favor del partido durante los días expresamente prohibidos en la ley.

Sin embargo, se determinó que el PVEM era responsable por *culpa in vigilando*³⁷ por su participación en la publicación de los mensajes denunciados,³⁸ tomándose en consideración que múltiples personas famosas, pertenecientes al mismo gremio (espectáculos y deportes), desplegaron un comportamiento atípico y coincidente en sus respectivas cuentas en Twitter, al emitir durante el periodo de veda electoral, decenas de tweets con contenidos muy similares o, incluso, idénticos, alusivos a temas relacionados con la plataforma electoral 2015-2018 y la de anteriores campañas del PVEM, en los que se emplearon frases y los siguientes *hashtags*: #VamosVerdes, #ApoyemosALosVerdes o #VamosConLosVerdes.

Así, uno de los temas esenciales de estudio fue dilucidar si los mensajes difundidos se encontraban o no amparados por la libertad de expresión, o bien vulneraron lo dispuesto en la ley. En concreto, se puede decir que no constituyen un llamado al voto expreso, sino más bien representan la opinión de quien los difundió en la red social en ejercicio de su libertad de expresión, la cual se encuentra amparada bajo los estándares internacionales que deben observarse en el contexto de un proceso electoral y dentro de las comunicaciones que se realizan en Internet.

VIII. Conclusiones

Pese a las nuevas modificaciones en el trámite del procedimiento especial sancionador, éste sigue teniendo varias aristas por mejorar. Hace falta

³⁷ Criterio bajo el cual los partidos políticos son responsables de las conductas de sus simpatizantes, además, permite concluir que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. Tesis XXXIV/2004, Sala Superior del TEPJE, bajo rubro “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”.

³⁸ En el caso, el escrito por medio del cual el citado partido pretendió desvincularse de la difusión de los tweets denunciados no satisfizo los elementos de desvinculación, al haber sido genérico y, sobre todo, por haberse realizado por escrito y no resultó adecuado ni apropiado para inhibir la conducta denunciada.

una armonización con otros medios de impugnación y con unas reglas del proceso electoral que permitan una mayor operatividad del proceso electoral en su conjunto.

La nueva forma de tramitación nos ha permitido ver que se caminó en una buena dirección, puesto que hemos superado el fenómeno de las quejas espejo o como estrategia política para transitar a las quejas de contenido. Es cierto que para conseguirlo fue necesaria una reforma constitucional y legal que creara un modelo bi-instancial que permitiera definir las actividades propias de cada autoridad electoral. Esto abonó a crear un mayor contenido en los debates y a estudiar temas que verdaderamente trastocan la organización de las elecciones y el desarrollo de las campañas electorales.

Sin embargo, bajo estas conclusiones persisten aspectos por mejorar. Esta reflexión debería comenzar con el modelo de comunicación política, el cual cumplió con su primer objetivo: lograr el acceso de todas las fuerzas políticas a los medios; no obstante, ha generado diversos efectos negativos: la espotización de las campañas; el surgimiento de un mercado negro para que las y los candidatos aparezcan en espacios de radio, televisión y redes sociales, y estrategias estructuradas para violentar el modelo constitucional, como el caso del PVEM.

Es momento de hacer un alto para evaluar los resultados de este modelo y determinar de manera objetiva si éste debe ajustarse o modificarse, o si nuestro país requiere uno diferente que eleve y consolide la calidad de nuestra democracia. Esta reflexión debe ir encaminada a privilegiar y proteger la libertad de expresión, con mayor razón durante un proceso electoral.

En relación con la nueva forma de tramitación dual del procedimiento especial sancionador, a pesar de que la reforma atiende a un objetivo plausible para eliminar la presión política al INE al resolver y sancionar a los partidos políticos y candidatos en estos procedimientos, con la creación de la Sala Regional Especializada, también lo es que existen diversos temas en los que existen lagunas en la legislación y para los que la Sala Superior ha tenido que emitir diversos criterios para determinar plazos y reglas para su adecuada tramitación.

Sin lugar a dudas, el tema más grave que se enfrentó en el pasado proceso electoral fue el incumplimiento de las medidas cautelares. Hemos sido testigos de casos desde los que se incumple sin más la medida cautelar, hasta aquellos en los que mediante una modificación superficial al mensaje denunciado, se continúa con su difusión como si se tratara de un promocional diverso.

Son dos cuestiones centrales en las que podría fortalecerse el régimen de las medidas cautelares:

- 1) *Amplitud en su competencia.* Incorporar en la ley que la adopción de medidas cautelares resulte procedente cuando los actos denunciados sean de diferente naturaleza a la transmisión o contenido de spots en radio y televisión, es decir, que procedan para actos de naturaleza fiscal, financiamiento, etcétera.
- 2) *Adopción de oficio por violencia política de género.* Dentro de los procedimientos administrativos sancionadores se ordene la detección, erradicación y sanción de la propaganda en la que se ejerza una conducta que vulnere física, psicológica, emocional o sexualmente en contra de una o varias mujeres en su calidad de aspirante, precandidata, candidata o, incluso, como funcionaria pública y que procedan las medidas cautelares en tanto se resuelve el fondo del asunto.

Se dio un paso importante al crear una tutela jurisdiccional de las conductas que atenten contra el modelo de comunicación política, sin embargo, debemos recordar que la finalidad de éste no es —y no debe de ser— el sancionar a los infractores, sino conseguir implantar una cultura de respeto a las reglas con que se organizan las elecciones.

El PES se diseñó para ser la vía que corrija las desviaciones de los diversos actores políticos y que, a su vez, devuelva las conductas mediáticas al principio de equidad. Este modelo está consiguiendo fortalecer el debate de las conductas permitidas en campaña y está sancionando y corrigiendo aquellas conductas que están fuera de ley. Estamos en buen camino, el siguiente paso debe ser fortalecer y garantizar el ejercicio de todos los derechos sin romper las reglas del modelo de comunicación constitucional.