

## Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano\*

*Violations of campaign spending limits and its consequences  
in mexican electoral system*

Karolina Monika Gilas (México)\*\*

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2012.

Fecha de aceptación: 24 de abril de 2013.

### RESUMEN

Un mecanismo para garantizar la equidad en una competencia electoral es la fiscalización de los gastos de los partidos políticos, ya sean los gastos generales o los de campaña. Esta práctica adquiere cada vez más importancia en los ámbitos teórico y práctico de materia electoral. El tema de acreditación de rebase y las eventuales sanciones que enfrentan los candidatos y los partidos políticos transgresores de la norma en el sistema electoral mexicano, y en especial la posibilidad de anular una elección por el rebase de los topes de gastos de campaña deberían ser materia de debate. El artículo pretende analizar los cinco casos de nulidad por rebase que se presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estudiar el sistema de fiscalización y sanciones correspondientes aplicables en el país y establecer algunas conclusiones respecto de los mismos.

---

\* Una versión previa de este trabajo fue publicada dentro de las líneas jurisprudenciales del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, en la siguiente liga: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Topes\\_gastos\\_campania.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Topes_gastos_campania.pdf).

\*\* Doctora en Ciencias Políticas. Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [karolina.gilas@te.gob.mx](mailto:karolina.gilas@te.gob.mx).

**PALABRAS CLAVE:** rebase del tope de gastos, fiscalización de gastos de campaña, financiamiento de campañas, tope de gastos, nulidad de la elección, Tribunal Electoral.

### ABSTRACT

Supervision and control of political parties expenditures, especially those spent on campaigning, as the mechanism designed to protect fairness of electoral process becomes more and more important for both electoral scholars and practitioners. The issue of possible violations of campaign spending limits and its consequences for candidates and political parties and, above all, nullity of election, should be broadly discussed. This article presents five case studies in which the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) analyzed nullity of election based on violations of campaign spending limits. It also pretends to establish some general conclusions on party finance audit and sanctions under mexican electoral system.

**KEYWORDS:** excess in campaign spending limits, electoral spending audit, campaign finance, campaign spending limits, electoral nullity, Electoral Tribunal.

### *Introducción*

**E**l tema de financiamiento de los partidos políticos empezó a adquirir relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde aquel momento cambió la lógica de operación de los partidos para hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones de funcionamiento de los partidos políticos.

En la mayoría de los países democráticos el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público. Al basar los recursos de los partidos en financiamiento público se busca

evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias [...], lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral y entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que mayor transparencia en materia de financiamiento [...] y asegurar que [los partidos] dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático (Zovatto 2007, 754).

De igual modo, con el establecimiento de topes de gastos de campaña se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pudiesen haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten de manera excesiva las posibilidades reales de competencia, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Los topes de gastos de campaña son los montos máximos que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña en una elección determinada. En México, la idea de los *topes de gastos de campaña* se incorporó en la Constitución en 1993 (Agíss 2008, 12), al reconocerse su importancia como una “herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas” (Tesis LXXX/2001). Con la reforma constitucional de 1996 en materia electoral, se estableció que la ley correspondiente fijaría “los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos” y señalaría las sanciones que debieran, en su caso, imponerse (CPEUM, artículo 41, fracción II, inciso c, párrafo 2, 2012).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (artículo 118, párrafo 1, inciso m) faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) para determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones y establece los gastos que se comprenden en el rebase: los de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos organizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares); operativos de campaña (los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares); propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos (que aparezcan en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto) y de producción de los mensajes para radio y televisión (pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo) (Cofipe, artículo 214, 2009). El mismo código prevé como sanción para el partido que rebase el tope de gastos una amonestación, una multa o la reducción del financiamiento público correspondiente (Cofipe, artículo 354, párrafo 1, 2009).

En el ámbito de las entidades federativas, las leyes electorales de algunas de ellas prevén, además de las sanciones administrativas a los partidos y candidatos que hayan rebasado el tope de gastos, la posibilidad de nulidad de la elección.<sup>1</sup>

Sin embargo, hay que notar que la inexistencia de una causal de nulidad específica por rebase de topes de gastos de campaña no significa que no se pueda anular una elección a causa del rebase (como en el caso Lamadrid, Coahuila, SM-JRC-177/2009 y acumulados). Eso se debe a la existencia en la mayoría de las legislaciones locales de la llamada “causal genérica” (cuando se hayan cometido de manera generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral, plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección), o nulidad por violación a los principios constitucionales.

El presente es un estudio de casos en los que el TEPJF se pronunció respecto de la nulidad de una elección por rebasar el tope de gastos de campaña, se busca con ello delimitar los criterios del Tribunal, así como establecer algunas conclusiones respecto del sistema de fiscalización y sanciones correspondientes aplicables en el país.

### *Estudio de casos*

Únicamente cinco sentencias de las Salas del TEPJF son objeto de análisis del presente trabajo. Esto se debe a que solamente en tres casos (Miguel Hidalgo en 2003, Miguel Hidalgo en 2009 y Cuajimalpa en 2009) la autoridad electoral administrativa correspondiente tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña, lo que dio pie a una declaración de nulidad por parte del Tribunal Electoral local, y a que existe un único caso de

---

<sup>1</sup> El rebase como causal específica de nulidad de elección está incluido en las leyes de 10 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

nulidad de elección por el rebase del tope de gastos de campaña, el de Lamadrid en 2009 (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Aunque en varios casos más que se han presentado ante el TEPJF las partes actoras han alegado un posible rebase del tope de gastos de campaña, en ningún otro existía un dictamen de la unidad de fiscalización responsable de escrutar los gastos erogados por parte de los partidos políticos en el marco de las actividades de campaña.

El análisis abarcará un estudio de antecedentes de cada caso, del dictamen en el que se acredita el rebase del tope de gastos, de los argumentos vertidos en la sentencia del Tribunal Electoral local y, finalmente, de los que han sustentado las sentencias de algunas Salas del TEPJF.

Dada su importancia, en la parte final se incluirá el análisis de los agravios expuestos por la coalición “Movimiento progresista” en contra de la validez de la elección presidencial de 2012.

### *Caso Miguel Hidalgo 2003. SUP-JRC-402/2003*

Antes del proceso electoral de 2003 se hicieron algunas reformas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, incluyendo el artículo 219, que en su inciso f introducía, como causal específica de nulidad de una elección, el rebase del tope de gastos de campaña por parte de algún candidato o partido político, siempre y cuando dicho rebase fuese determinante y acreditado por la autoridad electoral administrativa. Asimismo, se establecía que el candidato o los candidatos y el partido responsables no podrían participar en la elección extraordinaria respectiva.

El 6 de julio de 2003, en el Distrito Federal se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales. Fernando Aboitiz Saro, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), fue ganador de la elección a jefe delegacional en Miguel Hidalgo. La diferencia entre el primero y el segundo lugar, Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue de 1,537 votos, es decir, 1.12%.

Los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática (el 2 y el 12 de julio, respectivamente) solicitaron al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) una investigación acerca de los gastos de campaña realizados por el PAN, por la posible violación al tope de gastos de campaña en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo. El 12 de julio el PRD promovió también dos recursos de apelación en contra del cómputo total de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo, la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría y validez respectiva, y solicitaba la nulidad de la votación en varias casillas y la nulidad de la elección referida, por haber sido rebasado el tope de gastos de campaña por parte del PAN.

El 12 de septiembre, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), al considerar acreditado el rebase del tope de gastos de campaña, determinó anular la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, tomando como base de su determinación el dictamen ACU-685-03, que emitió el Consejo General del IEDF, y acreditando el rebase del tope de gastos de campaña por el PAN y su candidato en 26.70%.

### **Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-REA-099/2003bis y sus acumulados**

En el dictamen del Consejo General del IEDF, en el que se dio por acreditado el rebase, la autoridad responsable determinó que los montos excesivos fueron destinados para la adquisición de propaganda en televisión, espectaculares, bardas y verbenas. Con base en ello, el TEDF determinó que

el rebase del tope de gastos de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional sí debe considerarse como una conducta realizada con el objeto de manipular la voluntad del electorado y que dio lugar a deformar la conciencia del ciudadano (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

y que, por ende, el partido

logró incidir en la conciencia de los electores, de ello se sigue que el sufragio se encuentre viciado de origen y por lo mismo no deberá ser tomado en cuenta, por desvirtuar la legalidad de proceso electoral en su conjunto (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

Sin embargo, como la ley local exigía que la falta en la que incurriera uno de los participantes en la elección tendría que haber sido determinante (afectado realmente el resultado de la elección) para ser causal de nulidad, el Tribunal local realizó una serie de cálculos matemáticos para demostrar en qué grado el exceso de propaganda adquirida por el PAN había influido en el voto ciudadano.

Para ello, el TEDF partió de la determinación del costo del voto de los dos principales partidos en la delegación Miguel Hidalgo (PAN y PRD), para determinar cuántos votos hubiesen obtenido en distintas hipótesis de cumplimiento e incumplimiento del tope. Finalmente, calculó cuál hubiera sido la diferencia de votos en ambos supuestos:

**Cuadro 1. Diferencia de votos en ambos supuestos**

Partido	Votos emitidos	Votación con el gasto del PAN	Votación con el tope de gastos
PAN	52,777	52,777	41,656
PRD	51,240	64,935	51,240
Diferencia	1,537	12,158	9,584

Fuente: TEDF-REA-099/2003bis y acumulados.

De esos cálculos, el TEDF dedujo que, en caso de que el PRD hubiera ejercido los mismos recursos que el PAN, el PRD habría ganado con una diferencia de 12,158 votos y que, en caso de que el PAN hubiera cumplido con los topes de campaña, el PRD habría ganado con 9,584 votos de diferencia. Por lo tanto, según el razonamiento del Tribunal local, el 26.70% de recursos que excedió el PAN le otorgó a este partido una ventaja promedio de aproximadamente 10 mil votos sobre el PRD, con lo que concluyó que “es

evidente el carácter determinante que tuvo sobrepasar los límites de gasto de campaña para que de manera inequitativa el Partido Acción Nacional obtuviera el triunfo en la elección” (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

### **Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, SUP-JRC-402/2003**

La Sala Superior inició su análisis subrayando:

No bastaba con que el partido que obtuvo la mayoría de votos en la elección sobrepasara el tope de gastos de campaña y existiera la determinación correspondiente, sino que a ello debía sumarse un elemento más, el que esta causa fuera determinante para el resultado de la elección (SUP-JRC-402/2003).

Para el análisis de la determinancia que el rebase de tope tuvo para el resultado de la elección en Miguel Hidalgo la Sala Superior utilizó el mismo procedimiento del costo del voto del TEDF, sin embargo, disponía de un elemento adicional: conocía el dictamen ACU-692-03 del Consejo General del IEDF, en el que se tenía por acreditado el rebase del tope por el PRD, por un monto aún mayor, es decir, de 27.75%.

Actualizando los cálculos con los nuevos montos de gastos de campaña, la Sala Superior computó los votos “irregulares” (restando de la votación obtenida los votos que hipotéticamente hubiesen obtenido los partidos en el supuesto de que hubieran respetado el tope de gastos de campaña):

**Cuadro 2. Posibles resultados de votación, según la Sala Superior**

Partido	Votación emitida	Votación con el tope de gastos	Votos irregulares	Votación irregular adicionada al tercer lugar
PAN	52,777	41,656	11,121	41,656
PRD	51,240	39,077	12,163	39,077
Candidatura Común (PRI)	15,376	15,376	0	38,660

Fuente: SUP-JRC-402/2003.

Para verificar si el gasto excesivo y los votos irregulares afectaron la elección, además de esa deducción, que permite establecer la votación legal o limpia de los dos partidos, pretendiendo confirmar que no hubiese afectación al candidato común (presentado por la alianza Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, PRI-PVEM), a este último se le suman los votos irregulares. Como quedó demostrado en el cuadro, el resultado de la elección no hubiera cambiado.

Con base en esos cálculos, la Sala Superior determinó que el excedente en el gasto de campaña en que incurrieron el PAN y el PRD no podría ser considerado como determinante para el resultado de la elección, pues no lo alteraron, ya que, incluso tomando en cuenta sólo la votación válida, obtenida por los partidos con los recursos permitidos por la ley, se conservaba el mismo resultado de la elección. Por lo tanto, la Sala Superior sostuvo que la voluntad libre del electorado no se vio afectada con las irregularidades cometidas por los partidos que obtuvieron el primero y el segundo lugar, y revocó la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, confirmando la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a Fernando Aboitiz Saro, candidato del PAN.

La sentencia fue aprobada en una votación dividida, de 4-3. La minoría (los magistrados Castillo, Ojesto y Reyes) emitió un voto particular, en el que se apartaban de la argumentación mayoritaria por considerar que el hecho de que ambos partidos rebasaran el tope de gastos de campaña no anulaba la falta; por el contrario, agravaba la situación. Según su argumentación, no era necesario acreditar la determinancia de manera cuantitativa; bastaba por sí mismo el rebase de los topes de gastos de campaña para que operara de facto la nulidad de la elección.

### **Caso Cuajimalpa. SDF-JRC-65/2009**

El 5 de julio se llevó a cabo la elección en el Distrito Federal para elegir, entre otros, al jefe delegacional de Cuajimalpa de Morelos. Carlos Orvañanos Rea, el candidato postulado por el PAN, resultó ser el ganador.

Un día antes de la elección, el 4 de julio de 2009, el PRD presentó ante el IEDF una solicitud de investigación del rebase del tope de gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en Cuajimalpa de Morelos. El 18 de agosto, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, en el cual tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña de Carlos Orvañanos Rea. Los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática promovieron juicios electorales en contra de ese acuerdo.

El 4 de septiembre, previa acumulación de los asuntos (juicios electorales en contra del acuerdo mencionado y en contra de los resultados de la elección, la declaratoria de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría al candidato electo), el TEDF declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Cuajimalpa.

Hay que recordar que, como se mencionó en el estudio del caso Miguel Hidalgo 2003, la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal prevé, en su artículo 88, no sólo la causal de nulidad por rebase, sino también la sanción al partido y al candidato responsables que les impide presentarse en las elecciones extraordinarias.

### **Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados**

El fallo del Tribunal local tomó como base el dictamen técnico de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF<sup>2</sup> (aprobado por el Consejo General del IEDF en el expediente ACU-941-09) que determinó el rebase de tope de gastos por 242,346.26 pesos (51.75%), por parte del candidato del PAN, y que esos recursos fueron destinados a la adquisición de propaganda (bardas, lonas, gallardetes, anuncios espectaculares y similares).

---

<sup>2</sup> El PRD incluía en sus agravios el cambio de ubicación de casillas el día de la jornada electoral. Sin embargo, debido a que la anulación de la votación recibida en ocho casillas no fue determinante para el resultado de la elección, y como ese aspecto no tiene vínculo con el tema central de este trabajo, no se ocupará de esa parte de los agravios.

Según la interpretación del Tribunal local, el que se acredite el rebase no siempre dará lugar a la nulidad de la elección, porque la cantidad erogada en exceso —o alguna otra circunstancia— no es suficiente para alterar el resultado de la elección. Para que se dé la nulidad hay que demostrar que un partido político transgredió el principio de equidad al sobrepasar los límites de gastos y que con ello logró “deformar la conciencia del votante, de ahí que el sufragio se encuentre viciado de origen” (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

En el presente caso, según la argumentación del TEDF, el gasto excesivo en propaganda realizado por el PAN y su candidato les permitió “colocarse con una ventaja indebida en las preferencias de los electores e ilícita sobre los demás adversarios de la contienda” (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados), con lo que se pierde certeza y legalidad en los resultados electorales. Esta irregularidad tiene como consecuencia la anulación de un determinado número de votos, ya que éstos fueron conseguidos de manera ilícita, por lo que se debe impedir que surtan efectos, protegiendo los principios constitucionales de una elección democrática, especialmente el de soberanía popular.

Para analizar la determinancia, el Tribunal local se basa en el análisis de los aspectos cualitativos y cuantitativos. Respecto del primero, sostiene que se materializó por no haberse respetado alguno de los principios rectores fundamentales de los comicios. En cuanto al segundo, se determinó “en razón del exceso en que se haya incurrido al respecto, así a mayor exceso, mayor influencia sobre toda la votación de forma uniforme” (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados), por lo que se realizaron cálculos para establecer qué cantidad de votos fue afectada por el ejercicio ilegal de gasto, y si esta cantidad de votos definió la elección.

**Cuadro 3. Posibles resultados de votación**

Cuajimalpa de Morelos			
Partido	Votos emitidos	Votación con el gasto del PAN	Votación con el tope de gastos
PAN	25,183	25,183	16,990
Candidatura común	20,729	30,747	20,729
Diferencia	4,454	5,564	3,739

Fuente: TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados.

Con base en estos cálculos, la autoridad responsable determinó que

como puede observarse de los ejercicios realizados, se advierte que el excedente en el gasto de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional, **es determinante para el resultado de la elección**, porque el número de votantes en que logró influenciar su garantía del sufragio, equivalente a **8,193** (ocho mil ciento noventa y tres), es mayor a la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar, que asciende a **4,454** (cuatro mil cuatrocientos cincuenta y cuatro), de manera que si se sumaran esos votos obtenidos de la inequidad en la contienda al partido político que ocupó el segundo lugar habría cambio en las dos primeras posiciones; de ahí que es determinante para el resultado de la elección (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados).

Por lo que procede anular la elección.

#### **Sentencia de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, SDF-JRC-65/2009 y acumulados**

La litis en ese caso se centra en la validez del dictamen técnico elaborado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF, aprobado por el Consejo General del IEDF y aceptado por el TEDF.

El dictamen fue resultado de la investigación hecha por la Unidad Técnica del IEDF a solicitud del PRD; según la sentencia de la Sala Distrito

Federal, realizada con violaciones al procedimiento. El artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal establece que quien solicite la investigación acerca de un posible rebase de tope de gastos de campaña, debe acreditar, al menos indiciariamente, los “hechos que solicita sean investigados”. Por lo tanto, según la Sala Regional, el objeto de la investigación no es “el posible exceso de gasto de campaña en sentido general, sino las afirmaciones concretas materia de la solicitud de investigación” (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Además, en dicho procedimiento no se pueden admitir elementos no vinculados con los hechos originalmente planteados (porque su finalidad sería demostrar otros hechos nuevos y diferentes de los contenidos en el escrito inicial); y las diligencias para mejor proveer que en su transcurso realice la autoridad también deben limitarse únicamente a los hechos que forman parte de la materia de investigación.

La Sala Regional consideró que el dictamen técnico estuvo incorrectamente elaborado, especialmente en la parte de la valoración de pruebas (por aceptar pruebas extemporáneas como supervenientes) y determinó que

en consecuencia, dada la ilegalidad de las diligencias indicadas, al ser practicadas en desapego a la materia de la investigación y desatendiendo la naturaleza del procedimiento, sustituyendo al actor al introducir hechos a la controversia diferentes a los cuales el Partido de la Revolución Democrática planteó en su solicitud de cuatro de julio pasado, mediante los cuales expuso el supuesto rebase en el tope a los gastos de campaña del candidato del Partido Acción Nacional, todas las actuaciones derivadas deben quedar sin efectos jurídicos (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Esa determinación llevó a la Sala Regional a realizar una nueva cuantificación de gastos, con la cual no se acreditó el rebase del tope de gastos de campaña:

[...] la cantidad total de gastos erogados en la campaña del candidato Carlos Orvañanos Rea, en relación a la materia de la investigación consistente en \$308,284.70 (trescientos ocho mil doscientos ochenta y cuatro pesos 70/100 M. N.), es inferior a la cantidad tope de gastos de campaña, relativa a \$468,257.93 (cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos cincuenta y siete pesos 93/100 M. N.), ante lo cual debe concluirse que no se materializa el rebase del tope de gastos de campaña denunciado por el Partido de la Revolución Democrática, con el cual pretendía fundar su acción para la declaración de nulidad de la elección de Jefe Delegacional en Cuajimalpa de Morelos (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Por lo tanto, se determinó revocar la sentencia del TEDF y declarar la validez de la elección del jefe delegacional en Cuajimalpa.

### *Caso Miguel Hidalgo 2009. SDF-JRC-69/2009*

El 5 de julio en el Distrito Federal se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales. Demetrio Sodi de la Tijera, candidato postulado por el PAN, resultó ser el ganador en la delegación Miguel Hidalgo.

Un día antes de la elección, el 4 de julio de 2009, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia presentaron ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF una solicitud de investigación respecto a los gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en la delegación Miguel Hidalgo. El 17 de agosto, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, en el cual tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña de Demetrio Sodi de la Tijera. El dictamen fue aprobado por el Consejo General del IEDF (ACU-940-09) e impugnado por los partidos PAN, PRD, PT y Convergencia.

El 7 de septiembre, previa acumulación de los asuntos relatados (juicios electorales en contra del acuerdo mencionado y de los resultados de la elección, la declaratoria de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría al candidato electo), el TEDF declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

### **Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-JEL-063/2009 y acumulados**

La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF incluyó entre los gastos derivados la entrevista que Demetrio Sodi dio durante el partido de fútbol entre Pumas y Puebla de la semifinal del torneo de la liga mexicana transmitido por Televisa Deportes, la operación de su portal de internet, una línea telefónica de asistencia médica gratuita, eventos públicos, espectaculares y distintos tipos de propaganda impresa y utilitaria. Después de analizar las pruebas y llevar a cabo las diligencias para proveer mejor información a la unidad, se determinó que los gastos del candidato del PAN ascendieron a 1,976,282.23 pesos, monto superior en 834,133.13 pesos al tope de gastos (58.57%).

Una de las partes centrales de la sentencia fue la calificación de la entrevista durante el partido Pumas-Puebla y su cuantificación como parte de gastos de campaña de Demetrio Sodi. Siguiendo el criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en el juicio SUP-RAP-234/2009 y acumulados, el Tribunal local calificó la entrevista como promoción de la candidatura, que “constituye propaganda electoral, generada por la confluencia de las expresiones del candidato, con la difusión de su imagen” (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados), por lo que la considera como donación en especie, aunque decidió modificar el dictamen de fiscalización en la parte correspondiente a la cuantificación de la entrevista (el IEDF consideró que ésta tuvo una duración de 55 segundos, mientras que el TEDF la estimó en 1 minuto 19 segundos, con lo que el rebase ascendió a 1,077,133.13 pesos, 75.63%).

En cuanto a los demás elementos incluidos en el dictamen de rebase, el Tribunal local confirmó las determinaciones del IEDF, por lo que tuvo por acreditado el rebase de tope de gastos por el PAN y su candidato y resolvió anular la elección a jefe delegacional de Miguel Hidalgo.

En cuanto a la determinancia, el TEDF estableció que en el presente caso se actualizaban sus dos aspectos:

[el cualitativo] consiste en que la irregularidad demostrada impide que la votación de la elección surta sus efectos para definir quién es el candidato ganador que ha de ocupar el cargo público para el que se convocó la elección, por no haberse respetado alguno o más de los principios fundamentales rectores de los comicios y [el] cuantitativo se determina en razón del exceso en que se haya incurrido al respecto, así a mayor exceso, mayor influencia sobre toda la votación de forma uniforme (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados).

Como la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 8,827 votos (5.97%), el excedente en gastos de campaña fue de 1,077,133.13 pesos (75.63%), y el monto excedente fue gastado en propaganda (casi todo fue producto de la entrevista realizada durante el partido de fútbol), en criterio del Tribunal local, todo esto tuvo un impacto notorio en el electorado.

Igual que en el caso Cuajimalpa, el Tribunal realizó cálculos matemáticos para determinar qué parte de la votación fue afectada por el gasto excesivo y si esta cantidad pudo haber perjudicado el resultado. Según estos cálculos, los votos que influyeron en el electorado producto del rebase del tope ascienden a 28,080, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Votos afectados por el rebase**

Partido	Votos emitidos	Diferencia de votos que obtendría la candidatura común si hubiera dispuesto de los mismos recursos que el PAN	Votos actualizados que tendría el PAN si hubiera cumplido con los topes de gasto de campaña	Votos que influyeron en el electorado
PAN	58,271	58,271	30,191	28,080

Fuente: TEDF-JEL-063/2009 y acumulados.

De ahí se concluye que

el excedente en el gasto de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional, es determinante para el resultado de la elección, porque el número de votos que influyeron en el electorado **28,080** (veintiocho mil ochenta) es mayor a la diferencia entre el primero y segundo lugar **8,827** (ocho mil ochocientos veintisiete) de manera que, si a dichos votos les restamos la diferencia entre el primero y segundo, el resultado obtenido es mayor y como consecuencia determinante para el resultado de la elección (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados).

Por lo tanto, el TEDF decidió declarar la nulidad de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo.

#### **Sentencia de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, SDF-JRC-69/2009**

La parte más importante de la litis se centró en el análisis de los aspectos formales de los elementos de convicción tomados por el IEDF en el dictamen y por el TEDF en la sentencia.

En la sentencia, la Sala Regional, igual que en el caso Cuajimalpa, determinó que el TEDF y el IEDF habían aceptado pruebas extemporáneas como supervenientes (en relación con la página web del candidato) y realizado el prorrateo del gasto centralizado del PAN de manera errónea. Además,

sostuvo que la autoridad responsable incurrió en violaciones de diversas formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización, incluyendo el uso ilegal de las facultades de investigación. La Sala Regional subrayó que

la autoridad investigadora no cuenta con facultades indiscriminadas para allegarse elementos probatorios diversos a los hechos denunciados y mucho menos considerarlos parte de la investigación con el objeto de sumarlos al posible exceso de gastos de campaña, pues tal actuar implicaría atentar contra los principios de imparcialidad, equidad y publicidad así como contra la garantía de debido proceso legal al otorgarle una intervención mínima en las pruebas recabadas oficialmente (SDF-JRC-69/2009).

En relación con el SUP-RAP-234/2009 y acumulados, la Sala Regional sostuvo que:

1. La entrevista realizada el 23 de mayo de 2009, durante la transmisión del partido de fútbol llevado a cabo entre el equipo de la Universidad Nacional Autónoma de México y el de Puebla sí tuvo expresiones que constituyeron propaganda electoral.
2. El Instituto Federal Electoral no encontró pruebas relativas a la existencia de un acuerdo previo de voluntades entre el candidato y la empresa televisora o sus comentaristas para hacer la entrevista con un contenido político-electoral.
3. No se actualizó el tipo administrativo contenido en la prohibición expresa en el artículo 41, base III, párrafo segundo de la CPEUM.
4. En forma errónea, tanto el Tribunal responsable como la autoridad administrativa electoral local otorgaron un costo a la entrevista precitada para efectos de la cuantificación de los gastos de campaña del candidato Demetrio Sodi de la Tijera.

5. El órgano electoral se equivocó al determinar que el hecho de considerar a la referida entrevista como propaganda electoral lleva como consecuencia necesaria que ésta pueda o deba ser cuantificable pecuniariamente, como donación o aportación en especie.

Respecto de la indebida cuantificación de la entrevista, la Sala Regional estimó que

no basta con que se demuestre en autos que un determinado individuo o partido político realizó propaganda electoral para que de inmediato se proceda a cuantificar el monto de la irregularidad, sino que es necesario establecer en cada caso las circunstancias que permitan determinar la existencia de un acuerdo en el sentido de realizar dicha propaganda, en cuyo caso, sea a título gratuito u oneroso, se procederá a fijar su valor para los efectos relatados (SDF-JRC-69/2009).

Esas consideraciones resultaron en un ajuste de montos que deberían integrar el dictamen de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF. De acuerdo con las nuevas cuentas, los gastos de Demetrio Sodi y el PAN en la delegación Miguel Hidalgo resultaron estar apegados a la ley, por lo que no se actualizó la causal de nulidad declarada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Sala Distrito Federal procedió a revocar la sentencia del TEDF y declarar la validez de la elección del jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

### *Caso Lamadrid, Coahuila. SM-JRC-177/2009*

El 18 de octubre de 2009 se celebraron elecciones para renovar a los integrantes del ayuntamiento de Lamadrid, Coahuila, en las que resultó ganadora la planilla postulada por el PAN.

El 24 de octubre, el representante suplente del PRI promovió un juicio electoral en contra del cómputo municipal y la declaración de validez de

la elección, alegando rebase del tope de gastos de campaña, coacción de electores y condicionamiento de entrega de beneficios de programas federales (Procampo, Oportunidades, 70 y más) a cambio de votos a favor del PAN.

El 9 de noviembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila determinó anular la elección debido al rebase del tope de gastos de campaña por el PAN y su candidata a la presidencia municipal, Rosalinda Arredondo Esquivel.

### **Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, 23/2009**

Al analizar las pruebas presentadas por el partido actor, el Tribunal Electoral local determinó que no se acreditaban los hechos necesarios para tener por demostrada la causal de nulidad consistente en presión a los electores, expresada en el artículo 81, fracción IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que pasó a estudiar los agravios relacionados con el supuesto rebase del tope de gastos.

La legislación de Coahuila no prevé una causal específica de nulidad por el rebase del tope de gastos de campaña, pero contiene la causal genérica de nulidad. El artículo 83 de la citada Ley de Medios de Impugnación establece:

El Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados, Ayuntamientos o gobernador, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones substanciales y graves en la jornada electoral de acuerdo con las causales de nulidad previstas en esta ley, en el municipio, distrito o en la entidad, siempre y cuando éstas se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos.

Según la interpretación del Tribunal local, ese artículo indica que las violaciones necesarias para que se dé la nulidad de la elección deben quedar plenamente acreditadas y afectar a uno o más elementos sustanciales de la elección democrática (sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática). El Tribunal Electoral de Coahuila sostuvo que dichas violaciones no necesariamente deben tener verificativo el mismo día de la jornada electoral, sino que se les debe dar un alcance más amplio, que abarque

los hechos, actos y omisiones que se consideran violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan efectivamente sus efectos principales el día de la jornada electoral [...] [porque] En un proceso electoral, por regla general, la eficacia o vicios que se presenten en cada una de sus etapas van a producir sus efectos principales y adquirir significado, realmente, el día de la jornada electoral (Sentencia 23/2009).

Habiendo resuelto la parte relacionada con la causal genérica de nulidad aplicable en este caso, el Tribunal pasó al análisis de los agravios y las pruebas proporcionadas para dilucidar si tuvo lugar el supuesto rebase del tope de gastos.

Después de estudiar las pruebas documentales aportadas por las partes (transferencias internas del partido, cheques, pólizas, facturas, depósitos bancarios, estados de cuenta), el Tribunal tuvo por plenamente acreditado que, para la campaña electoral en el municipio, el PAN erogó la cantidad de 60,000.00 pesos, es decir, 18,000.00 pesos más de lo permitido.

Para el análisis de la determinancia, el Tribunal contrastó el dato de rebase acreditado por 42.85% sobre el monto permitido, con la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar de candidatos a presidente municipal, que fue de cuatro votos, y de ocho entre los dos partidos más votados.

En palabras de la sentencia con esto se acredita la determinancia en su aspecto cuantitativo (Tesis XXXI/2004), ya que

al comparar esos factores, se advierte que el excedente en gasto de campaña, es visiblemente superior al porcentaje de votos que representa la diferencia con la que se obtuvo el triunfo, por lo que, es determinante para el resultado de la elección (Sentencia 23/2009).

Según el Tribunal local, al quedar acreditado el rebase por un monto que si bien parece pequeño, constituyó el exceso por 42.85% del tope, se evidenció que la elección no se desarrolló en las condiciones mínimas de equidad exigidas por las leyes y la Constitución, por lo que se cumple con el aspecto cualitativo de la determinancia.

Con base en ello, la autoridad responsable sostuvo que no se pudo asegurar que la ciudadanía estuvo en condiciones de ejercer el sufragio con libertad.

Por tanto, la consecuencia lógica y jurídica de la carencia de los elementos que permiten considerar a una elección como democrática, libre y auténtica, es precisamente la de impedir que se surtan sus efectos, ya que en el caso contrario se estaría vulnerado el sistema fundamento del Estado de Derecho, es decir el principio de soberanía popular, siendo procedente la declaración de nulidad de la elección (Sentencia 23/2009).

### **Sentencia de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, SM-JRC-177/2009 y acumulados**

El PAN y los candidatos a presidente municipal y regidores electos postulados por ese partido presentaron juicios en contra de la declaración de nulidad de la elección en el municipio Lamadrid, Coahuila, realizada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa.

Los quejosos alegaban que el Tribunal Electoral local se excedió en el uso de sus facultades, al declarar la nulidad de una elección sin que la ley previera la causal utilizada, que el PAN y sus candidatos no rebasaron el tope de gastos y que la declaratoria realizada por la responsable se sustenta en premisas erróneas y falsas.

En cuanto a la hipótesis de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, la Sala Regional sostuvo que el hecho de sobrepasar los gastos sí encuadra en la causal genérica contenida en el artículo 83 de la ley electoral local, y que

dentro de este tipo de causales de nulidad deben comprenderse los actos u omisiones que tuvieron verificativo desde antes del día de la jornada comicial, puesto que esta fase se debe ver desde la perspectiva de que es una consecuencia de la anterior, es decir, de la etapa de preparación de la elección (Tesis XXXVIII/2008).

En cuanto a la acreditación del rebase, la Sala Monterrey compartió las conclusiones del Tribunal Electoral de Coahuila. Si bien es cierto que la responsable tuvo por acreditado el rebase con base en las pruebas indirectas, éstas son el medio más idóneo para acreditar las actividades ilícitas de un partido político, ya que difícilmente pueden ser probadas con los medios de convicción directos. La Sala Regional subrayó que

es necesario que ese conjunto de probanzas lleven de manera lógica y natural al conocimiento del hecho principal, es decir que concurra una pluralidad y variedad de indicios, que sean fiables, que guarden pertinencia y coherencia con lo que se pretende acreditar, además que su consecuencia sea única, es decir que no permita inferir posibles hipótesis alternativas (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Como sucedió en este caso.

Respecto de la determinancia, la Sala Monterrey la tuvo por demostrada al tener en cuenta el margen muy estrecho de los votos, frente al que, según su razonamiento, resulta lógico presumir que la transgresión a los principios rectores de la elección —la legitimidad de los comicios— estuvo en duda. Con base en ello, la Sala Monterrey concluyó que

la irregularidad que se tuvo por acreditada, consistente en haber rebasado el tope de gastos de campaña en más de un cuarenta y dos por ciento, fue generalizada, sustancial, grave y determinante, aunado a que repercutió en la jornada electoral y de acuerdo a la causas previstas en la ley (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Por lo que confirmó la nulidad de la elección de miembros del municipio Lamadrid, Coahuila.

### *Caso elección presidencial 2012*

Durante la campaña, la coalición “Movimiento progresista” presentó tres quejas ante el IFE en contra del entonces candidato Enrique Peña Nieto y la coalición “Compromiso por México” por presunto rebase del tope de gastos de campaña (los días 16, 24 y 26 de abril). La coalición promotora acompañó sus escritos con evidencias que, a su juicio, demostraban que, al día 24 de abril, los denunciados habían erogado como gasto de campaña una cantidad estimada de 719,500,989 pesos, rebasando el límite por 383,388,905.17 pesos, es decir, gastando 114% del monto máximo (el tope de gastos fue de 336,112,084.16 pesos). Estos hechos denunciados fueron sustento de uno de los agravios que la coalición “Movimiento progresista” levantó en la demanda, en el juicio de inconformidad en contra del resultado de la elección presidencial SUP-JIN-359/2012.

Al contestar ese agravio, la Sala Superior partió del análisis de marco legal aplicable, subrayando que de acuerdo con éste,

la conducta consistente en sobrepasar el límite legal permitido para erogaciones relativas a gastos de campaña, constituye una infracción administrativa electoral que no está tipificada como causal de nulidad de la elección presidencial (SUP-JIN-359/2012).

En cuanto al impacto del posible rebase en el desarrollo de los comicios y como causal de invalidez de la elección por violación a principios constitucionales, la Sala argumentó que el rebase

representa una conducta ilícita que puede atentar contra los principios sustanciales de toda elección democrática [...] y puede dar lugar a la afectación de uno de los principios rectores de la materia electoral, principalmente el referente a la equidad (SUP-JIN-359/2012).

Como conclusión, señaló que puede ser considerada causal de invalidez, siempre y cuando la conducta quede plenamente acreditada, generalizada y grave, así como determinante para el resultado de la elección (SUP-JIN-359/2012).

Más adelante, la sentencia señala que existen dos maneras de acreditar el rebase del tope de gastos de campaña: la revisión de los informes de los partidos políticos acerca del origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, y por medio de la resolución de las quejas relativas al financiamiento y al gasto de los partidos políticos, ambas a cargo de la Unidad de Fiscalización del IFE.

El primer procedimiento mencionado —el ordinario— es complejo y largo y, de acuerdo con lo establecido en el Cofipe, dura casi un año (desde la presentación de sus informes por los partidos y coaliciones, que en el presente caso fue a más tardar el 8 de octubre de 2012, hasta el dictamen final que debió presentarse a más tardar en agosto de 2013). Después de haber recibido varias quejas por posible rebase del tope de gastos de campaña, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG301/2012, mediante

el cual modificó los plazos descritos en el artículo 84 del Cofipe para la emisión del dictamen y la resolución relativa a la revisión de los informes de gastos de la campaña presidencial, obligando a la Unidad de Fiscalización a presentar el proyecto de resolución relativo a los informes finales de campaña de la elección a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de enero de 2013. A pesar de haber reducido notablemente los plazos de este procedimiento, el dictamen no estaba terminado para las fechas legalmente previstas para la calificación de la elección presidencial, y tampoco para la fecha de conclusión del presente artículo. Fue el mismo caso de los procedimientos administrativos sancionadores electorales derivados de las quejas acerca del financiamiento y el gasto de los partidos políticos; siguieron su curso ante la Unidad de Fiscalización, sin quedar resueltos a tiempo para que sus resultados fuesen tomados en cuenta para la calificación.

A juicio de la Sala Superior, el simple hecho de que la coalición “Movimiento progresista” haya presentado varias quejas por el presunto rebase del tope de gastos de campaña, sin que los procedimientos relacionados quedaran resueltos, no constituye evidencia plena necesaria para acreditar la falta:

en principio, el documento idóneo para determinar si un partido político rebasó o no un tope de gastos de campaña permitido, será el dictamen, debidamente aprobado, que rinda la mencionada Unidad, siendo que de haberse aportado al juicio, pruebas con las cuales se pueda llegar de manera indefectible a ese tipo de conclusiones, éstas son susceptibles de ser consideradas por la autoridad correspondiente (SUP-JIN-359/2012).

Por lo tanto, no hubo elementos para acreditar el rebase del tope de gastos de campaña por el entonces candidato Enrique Peña Nieto y la coalición “Compromiso por México” a la fecha de resolución del juicio de

inconformidad SUP-JIN-359/2012 ni del dictamen de validez de la elección, por lo que esos elementos no pudieron ser tomados en cuenta como posible causal de invalidez de la elección.

### *Conclusiones*

El análisis de los cinco casos estudiados demuestra que existen principalmente dos problemas relacionados con el tema del rebase de los topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección: los procedimientos fiscalizadores (su ausencia o ineficiencia) y la determinancia.

En cuanto a los procedimientos de fiscalización, todas las legislaciones —la federal y las locales— establecen procedimientos de escrutinio de recursos recibidos y utilizados por los partidos políticos durante la campaña. Sin embargo, en los procedimientos ordinarios operan plazos tan extensos que hacen imposible cualquier afectación de la posible transgresión de la norma para la calificación de la elección. Un dictamen emitido en sentido desfavorable para el partido o el candidato ganador después de la toma de posesión no podrá tener ningún efecto, más allá de una sanción administrativa.

Además, como sostiene Agíss,

de un ejercicio de auditoría convencional únicamente se va a desprender si el partido utilizó con apego a la normatividad los recursos que declara haber recibido y gastado. En otras palabras, la auditoría no es capaz, por sí misma, de detectar incumplimientos de otra índole, tales como recursos provenientes de fuentes prohibidas, contabilidades paralelas y otros considerados como sustantivos. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir este tipo de irregularidades, ya que son los partidos quienes las presentan ante la autoridad fiscalizadora (Agíss 2008, 45).

Lo mismo se puede decir respecto del rebase de los topes de gastos de campaña, pues los partidos aprovechan las lagunas o imprecisiones de la ley.

Esa sanción, en la mayoría de los casos, resulta ser simbólica, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia del TEPJF, las multas impuestas no deben mermar el desarrollo de las actividades ordinarias de los partidos políticos tendentes a consolidar su fuerza electoral en las elecciones, a tal grado que les impida participar en condiciones de equidad e igualdad respecto de los demás contendientes o les obstaculice realizar sus actividades de forma efectiva (Jurisprudencia 09/2000, Jurisprudencia 07/2008, Jurisprudencia 10/2007, Jurisprudencia 29/2009). Para evitar un excesivo detrimento de sus recursos, el cuidado de las finanzas de los partidos políticos se tradujo en mínimas sanciones impuestas por el Consejo General del IFE a los que presentaron irregularidades en sus informes de egresos y gastos de campaña del proceso electoral de 2009, entre ellos, el rebase del tope de gastos de campaña. Así, al PAN se le impuso una multa de 3,371,284.34 pesos, al PRI de 5,899,992.44 pesos, y al PRD de 9,447,195.42 pesos.<sup>3</sup> Aunque los montos parecen importantes, no lo son en relación con el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes que reciben los institutos políticos. Las multas mencionadas constituían 0.45% del financiamiento público ordinario del PAN, 0.63% del PRI y 2.41% del PRD.<sup>4</sup>

Sanciones económicas de esta índole difícilmente podrán afectar el manejo de recursos de los partidos políticos y cumplir con una de las finalidades primordiales del sistema sancionador —la de desalentar las conductas no deseadas—. Por ahora conviene más infringir la norma y pagar una multa minúscula, que acatarla y, en la lógica de los partidos, arriesgar la victoria.

---

<sup>3</sup> Los montos de las multas se pueden consultar en el acuerdo del Consejo General del IFE CG223/2010.

<sup>4</sup> Los montos del financiamiento públicos para las actividades ordinarias permanentes en 2010 para los principales partidos fueron: PAN: 735,555,936.77, PRI: 930,336,055.94, PRD: 390,900,495.35 (Acuerdo del Consejo General del IFE CG20/2010).

Respecto de los procedimientos de fiscalización extraordinarios, éstos no están previstos por la mayoría de las legislaciones. En las entidades federativas cuyos sistemas electorales los prevén, como el Distrito Federal, resultan ser mecanismos deficientes. Acotar la facultad de investigación de las autoridades electorales administrativas a conocer únicamente los hechos mencionados en el escrito de solicitud de investigación, torna bastante complicado acreditar el presunto rebase y más aún sancionar a los responsables o anular una elección a su causa.

El caso de la elección presidencial demuestra que los procedimientos de fiscalización en el ámbito federal están diseñados de una manera que beneficia ampliamente a los partidos políticos, otorgándoles plazos amplios para la presentación de sus informes y datos adicionales requeridos por la autoridad, pero que no son de ninguna manera compatibles con el procedimiento de calificación de la elección presidencial. Con el diseño actual es imposible que la autoridad electoral cuente con la determinación necesaria, emitida a tiempo para afectar la calificación.

Tal vez una solución a este problema sería la modificación de los procedimientos de fiscalización, algo semejante a los establecidos para el estado de Hidalgo, que permiten control continuo de las erogaciones durante las campañas.

En cuanto a la acreditación de la determinancia, tras analizar las sentencias descritas con anterioridad, se puede notar que, en general, los tribunales pretenden acreditarla en su aspecto cuantitativo (Tesis XXXI/2004), siguiendo la lógica “a mayor gasto, más propaganda, más votos”. Esa lógica no necesariamente es cierta; tanto los estudios realizados en el ámbito de la ciencia política y la sociología, ni el caso de la elección en la delegación Miguel Hidalgo de 2003, permiten realizar esa aseveración. Lo único que demuestran los conocimientos que se tienen hasta ahora respecto de las razones por las que las personas votan en un determinado sentido, es que hay tantas como ciudadanos y no es posible hacer tales generalizaciones —especialmente para efectos jurídicos tan serios como la nulidad de una

elección — sin haber llevado a cabo un estudio exhaustivo de las preferencias electorales. Aún más, para que ese tipo de estudio fuese acertado y arrojara resultados fidedignos habría que analizar las preferencias de las personas antes del inicio de las campañas y cuando llegan a su fin, conocer sus inclinaciones y simpatías políticas e ideológicas y saber a qué tipos y cantidades de propaganda fueron expuestos.

Como no se puede saber cuáles fueron los factores que motivaron el voto ciudadano, no es posible determinar qué impacto tuvo el exceso de gasto en esas decisiones. Por lo tanto, los cálculos que realizan los tribunales (el TEDF en los casos Miguel Hidalgo de 2003, Miguel Hidalgo de 2009 y Cuajimalpa de 2009, y la Sala Superior en el caso Miguel Hidalgo en 2003) de cuántos votos han sido afectados por el gasto irregular constituyen una falacia y por eso no deberían ser tomados en cuenta para determinar al ganador de la elección. No se puede decir que una porción de votos resulta irregular por ser conseguida con el dinero ilegal, pues no se sabe si tales o cuales votos fueron obtenidos debido al exceso de propaganda desplegada por el partido. Tal vez los factores decisivos fueron otros, como pueden ser la satisfacción con el desempeño del jefe delegacional saliente, si proviene del mismo partido, o bien cierto perfil demográfico y político de la mayoría de los habitantes de la demarcación.

Tampoco es posible dejar de lado el factor político que probablemente influyó en las resoluciones de los casos de las delegaciones del Distrito Federal, tomando en cuenta que el Código Electoral local establecía como sanción al partido y al candidato responsables del rebase del tope de gastos, que éstos no podrían participar en la elección extraordinaria respectiva. Los juzgadores deben tomar en cuenta las posibles o probables consecuencias de sus decisiones, para que sus resoluciones cumplan no solamente con la letra, sino también con el espíritu de la ley. Por ejemplo, en el caso de confirmar la nulidad de la elección en Miguel Hidalgo en 2003, se tendría como consecuencia eliminar de la elección extraordinaria tanto a los candidatos del PAN y el PRD, como a los propios partidos.

Una decisión así aniquilaría la libertad de voto de los ciudadanos, ya que la mayoría de ellos, alrededor de 80%, quedaría sin el candidato o el partido de su preferencia.

La conformación actual de los sistemas de nulidades y sanciones en materia electoral, en lo que se refiere al problema del rebase de los topes de gastos de campaña, resulta ineficaz. Teniendo en mente que lo que se busca en un sistema democrático es proteger el valor del voto ciudadano, por un lado, y disuadir a los actores políticos de violaciones a la ley, por el otro, las previsiones legales de hoy cumplen cabalmente con esas premisas.

El hecho de que haya tan pocos asuntos en los que se acredita un rebase del tope de gastos de campaña obedece no tanto a que los partidos políticos no incurran en esa falta (se hace evidente al ver la cantidad de propaganda que adorna las calles a lo largo y ancho del país durante una campaña electoral), sino a la falta de instrumentos para detectarlas a tiempo, es decir, antes de que los ganadores de las elecciones tomen posesión de sus cargos. Sin embargo, esa aparente debilidad del sistema sancionador debería llevar no a construir esas herramientas, sino a considerar, en primer lugar, si debe existir la posibilidad de nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña.

Con el establecimiento de la causal específica por el rebase del tope de gastos de campaña, o la aplicación de la causal genérica, que puede incluirla, se pretende tutelar los principios que constitucionalmente deben regir las elecciones: legalidad, certeza y equidad.

La posibilidad de anular la elección —por cualquier causa— es una decisión muy grave y debería ser usada con la mayor cautela. Hay que tomar en cuenta que si bien anular la elección puede proteger algunos de los valores constitucionales, existe uno que difícilmente llega a ser protegido: el voto de los ciudadanos. Anular una elección, en la práctica, resulta ser un castigo no a los candidatos y partidos políticos infractores, sino a la ciudadanía, cuyo voto no se respeta, y que tiene que soportar las consecuencias: financiar un nuevo proceso electoral, con todos los costos que

implica, incluyendo nuevos subsidios a las campañas. Los partidos y candidatos obtienen otra oportunidad de realizar campaña y ganar elecciones.

La tarea principal de las instituciones electorales es proteger el voto ciudadano y asegurar que éste cuente y la nulidad de una elección no parece ser el medio más idóneo para ello. Si bien es cierto que es necesario que exista la posibilidad de anular la elección en casos extremos de violaciones a las reglas y principios del juego democrático, sería mejor fortalecer otros medios que aseguraran el correcto desarrollo de los procesos electorales y el respeto de la ley por parte de todos los actores.

El análisis de la situación actual debería llevar a repensar el sistema de fiscalización de los gastos (y los ingresos) de los partidos políticos en su totalidad, tanto los detalles de los procedimientos fiscalizadores, sancionadores, como las sanciones mismas. El sistema que existe no cumple con su finalidad principal: no asegura ni la certeza, ni la legalidad, ni la equidad; tampoco disuade de las conductas infractoras.

Habría que perfeccionar las herramientas de las que disponen las autoridades electorales, buscar el fortalecimiento de las sanciones, para que se vuelvan un mecanismo preventivo y, tal vez, como lo sostienen Córdova y Murayama (2007, 297), analizar la posibilidad de dividir las tareas de fiscalización y organización de las elecciones.

La otra posibilidad es que tal vez enfocando todas las baterías en contra del rebase del tope de gastos de campaña, se desvíe la atención de un fenómeno incluso más importante que los recursos erogados, que son los ingresos de los partidos políticos. Como señala Oswaldo Chacón:

Tal pareciera que el modelo está diseñado para taparse los ojos ante lo evidente, y el IFE, erigido como un solitario e ineficaz espantapájaros para el financiamiento ilícito [...]. Las últimas reformas electorales se limitaron a cerrar el paso a las formas tradicionales del fraude electoral, que pasaban por el padrón y las urnas, las casillas, las boletas y las actas, pero no instrumentaron ningún mecanismo para acotar las

nuevas formas de violentar la voluntad popular. La realidad, hoy, es que las autoridades electorales administrativas carecen de instrumentos para combatirlos; y cuando avanzan en esa dirección, las autoridades jurisdiccionales las frenan. Por eso, contrario a las declaraciones de las autoridades electorales, existe vía libre para que el dinero fluya libremente a las campañas electorales e incida en los resultados, sin importar su calidad u origen: lícito ó ilícito; público o privado; de empresas mercantiles o del crimen organizado [...]. Ésta marcada debilidad del modelo administrativo de control sobre los ingresos privados deja desprovista de control a la amplia mayoría de fondos de campaña. Las aportaciones privadas, siendo nuestro gran coco, son el elefante en la sala que no sabemos cómo sacar. No hemos encontrado la manera de transparentar, en serio, el manejo del dinero de las campañas (Chacón 2011, 162-3).

Es probable que se deba poner más atención no al dinero que sale de las cuentas de los partidos políticos, sino al que entra, tomando en cuenta que la entrada ilegal de los recursos en apoyo a las campañas puede implicar el peligro de que el narcotráfico penetre en las instituciones políticas, en busca de impunidad y apoyo para sus actividades delictivas.

*Fuentes consultadas*

- Acuerdo ACU-685-03 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-685-03.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- ACU-692-03 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-692-03.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- ACU-940-09 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-940-09.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- ACU-941-09 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-941-09.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- CG20/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2010 del 29 de enero de 2010.
- CG223/2010. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009 del 7 de julio de 2010.
- CG301/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Mayo/CGext201205-16/CGe160512ap9.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- Agíss Bitar, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: TEPJF.

- Chacón Rojas, Oswaldo. 2011. *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México: Fontamara.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2011. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009. Colección Legislaciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2007. Transparencia y partidos políticos. Los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. En *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, coord. Pedro Salazar Ugarte. México: UNAM-IIJ/IFAI.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 9/2000. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 12 y 13.
- 10/2007. DETERMINANCIA. PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL NO DEBE CONSIDERARSE, COMO REGLA GENERAL, EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS POR UNA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 21 a 23.
- 7/2008. DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS

- PARTIDOS POLÍTICOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 37 y 38.
- 29/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 41 y 42.
- Larrosa Haro, Manuel. 2011. *Tope de gastos de campaña. Argumentos y razonamientos sobre la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México: TEPJF.
- Lassé, Rolando de. 2008. *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. México: TEPJF.
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 2001. Disponible en <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/telectoral/index.php?tsj=08&n=1> (consultada el 8 de abril de 2013).
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. 2012. Colección Legislaciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Paoli Bolio, Francisco J. y Gonzalo Farrera Bravo. 2011. *Topes de campaña y propaganda velada*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México: TEPJF.
- Sentencia SDF-JRC-65/2009 y acumulados. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009JRC/SDF-JRC-00065-2009.htm> (consultada el 8 de abril de 2013).
- SDF-JRC-69/2009. Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, Acción Nacional, y Demetrio Sodi de la

- Tijera. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009/JRC/SDF-JRC-00069-2009.htm> (consultada el 8 de abril de 2013).
- SM-JRC-177/2009 y SM-JDC-471/2009, SM-JDC-472/2009, SM-JDC-473/2009, SM-JDC-474/2009 y SM-JDC-475/2009, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2009/JRC/SM-JRC-00177-2009.htm> (consultada el 8 de abril de 2013).
  - SUP-JIN-359/2012. Actora: Coalición “Movimiento progresista”. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra. Disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf) (consultada el 8 de abril de 2013).
  - SUP-JRC-402/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie\\_comentarios/11\\_SUP-JRC-402-2003.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/11_SUP-JRC-402-2003.pdf) (consultada el 8 de abril de 2013).
  - SUP-RAP-234/2009 y acumulados. Actores: Ana Gabriela Guevara Espinoza, Partido Político Nacional Convergencia, Partido Acción Nacional, Demetrio Sodi de la Tijera y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie\\_comentarios/43\\_sup-rap-234-2009.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/43_sup-rap-234-2009.pdf) (consultada el 8 de abril de 2013).
  - TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009 y TEDF-JEL-103/2009, acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XIV Consejo Distrital, Consejo General, Comisión de Fiscalización y

Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, todas del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.tedf.org.mx/transp/art19/11/sentencias/2009/TEDF-JEL-063-2009.pdf> (consultada el 8 de abril de 2013).

- TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XXI Consejo Distrital, Consejo General, Comisión de Fiscalización y Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, todas del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2009/jel/tedf-jel-067-2009acum-17> (consultada el 8 de abril de 2013).
  - TEDF-REA-099/2003bis y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XIV Consejo Distrital y Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2003/rea/tedf-rea-099-2003-bis> (consultada el 8 de abril de 2013).
  - 23/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comité Municipal Electoral de Lamadrid, Coahuila. Disponible en [http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/6acuerdacuertos/sentenciastribel/JE\\_23-2009.pdf](http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/6acuerdacuertos/sentenciastribel/JE_23-2009.pdf) (consultada el 8 de abril de 2013).
- Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 725-6.
- XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2. Número 3. 2009, 47-8.

— LXXX/2001. GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 5. Año 2002: 80-1.

Zovatto, Daniel. 2007. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 134-61. México: IIDH/ Universidad de Heidelberg/ International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.