

Líneas jurisprudenciales

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Centro de Capacitación Judicial Electoral

[REBASE DE TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA Y SU EFECTO PARA LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN]

Autor:

Dra. Karolina Monika Gilas



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Rebase de topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección

Karolina Monika Gilas

Introducción

El 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, de hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y 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).

Una lógica similar acompaña establecimiento de topes de gastos de campaña, con lo que se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que puede haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten las posibilidades reales de competencia de manera excesiva, además de evitar que los gastos de los partidos políticos fueran desmedidos.

Los topes de gastos de campañas son montos máximos que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña para una determinada elección. En México, la

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

idea de los “topes de gastos de campaña” se incorporó a nivel constitucional en 1993, reconociendo su importancia como una “herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas” (Agiss 2008, 12 y Tesis LXXX/2001, con el rubro GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE). Con la reforma constitucional en materia electoral de 1996 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 deberían, en su caso, imponerse (art. 41, fracción II, inciso c, párrafo 2, de la CPEUM).

El COFIPE (artículos 118, párrafo 1, inciso m y 214) faculta al Consejo General del 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, que son los de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados 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), en propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos (realizados 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 (realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo). El mismo Código prevé como sanción al partido que rebase el tope de gastos una amonestación, una multa o reducción del financiamiento público correspondiente (artículo 354, párrafo 1).

A nivel 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 (para el listado detallado y las previsiones legales en cada caso véase el Anexo 1).

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

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 (véase caso Lamadrid, Coahuila). 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 principios constitucionales.

El presente texto pretende llevar a cabo un estudio de casos en los que el TEPJF se pronunció respecto de la nulidad de una elección por rebase de tope de gastos de campaña, buscando con ello delimitar los criterios del Tribunal, así como establecer algunas conclusiones respecto de las mismas y del sistema de fiscalización y sanciones correspondientes aplicables en el país.

Estudio de casos

Únicamente cuatro sentencias de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son objeto de análisis del presente trabajo. Esto, debido a que solamente en esos tres casos (Miguel Hidalgo 2003, Miguel Hidalgo 2009, Cuajimalpa 2009) la autoridad electoral administrativa correspondiente tuvo por acreditado el rebase de tope de gastos de campaña, lo que dio pie a una declaración de nulidad por parte del tribunal electoral local, así como el único caso de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña, el de Lamadrid 2009.

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



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El análisis abarcará un estudio de antecedentes de cada caso, del dictamen en el que se acredita el rebase de tope de gastos, de los argumentos vertidos en la sentencia del tribunal electoral local y, finalmente, de los que han sustentado la sentencia de alguna sala del TEPJF.

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

Antes del proceso electoral de 2003 se había reformado algunas partes del Código Electoral del Distrito Federal, incluyendo el artículo 219 que en su inciso f) introducía, como causal específica de nulidad de una elección el rebase de 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 etapa de la jornada electoral, para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales. Fernando Aboitiz Saro, candidato del PAN, fue ganador de la elección a jefe delegacional en Miguel Hidalgo. La diferencia entre el primer y segundo lugar (PRD) fue de 1537 votos, es decir, 1.12%.

Los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática, (2 y 12 de julio, respectivamente), solicitaron al Instituto Electoral del Distrito Federal, investigación sobre 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, solicitando la nulidad de votación en varias casillas y la nulidad de la elección referida, al haber sido rebasado el tope de gastos de campaña por parte del PAN.

El 12 de septiembre el Tribunal Electoral del Distrito Federal, al considerar acreditado el rebase de 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



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

el Consejo General del Instituto Electoral del DF, acreditando el rebase de tope de gastos de campaña por el PAN y su candidato en un 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 daba por acreditado el rebase, la autoridad responsable determinó que los montos excesivos fueron destinados para adquisición de propaganda en televisión, espectaculares, bardas y verbenas. Con base en ello, el Tribunal Electoral del DF 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” 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”.

Sin embargo, como la ley local exigía que la falta en la que incurriera uno de los participantes en la elección tenía que ser determinante (haber 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 Tribunal Electoral del DF partió de la determinación del costo del voto de los dos principales partidos en la Delegación Miguel Hidalgo (PAN y PRD), en la hipótesis de cumplimiento de los topes de campaña por ambos actores:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Votación	Topes de gasto de campaña	Costo del voto
PAN	52,777	\$ 1'584,173.88	\$30.01

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

PRD	51,240	\$ 1'584,173.88	\$30.91
-----	--------	-----------------	---------

Asimismo, el TEDF determinó cuál fue el costo de voto del PAN, ya que ese partido incurrió en el rebase de tope de gastos:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Votación	Gasto de campaña	Costo del voto
PAN	52,777	\$ 2'007,205.38	\$38.03
PRD	51,240	\$ 1'584,173.88	\$30.91
Diferencia	1,537	\$423,031.50	\$7.12

Después, el Tribunal pretendió calcular cuál hubiera sido el número de votos que habría obtenido el PRD de haber dispuesto de los mismos recursos que el PAN:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$ 2'007,205.38	\$38.03	52,777
PRD	\$ 2'007,205.38	\$30.91	64,935

Como siguiente paso el TEDF calculó cuántos votos hubiera obtenido el PAN de haber respetado el tope de gastos:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

PAN	\$ 1'584,173.88	\$38.03	41,656
PRD	\$ 1'584,173.88	\$30.91	51,240

Finalmente, computó cuál hubiera sido la diferencia de votos en ambos supuestos descritos arriba:

Partido	Votos emitidos entre primero y segundo lugar	Diferencia de votos que obtendría el PRD si hubiera dispuesto de los mismos recursos que el PAN	Votos actualizados que tendría el PAN si hubiera cumplido con los topes de gastos de campaña
PAN	52,777	52,777	41,656
PRD	51,240	64,935	51,240
Diferencia	1,537	12,158	9,584

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 por ciento 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 “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”.

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

La Sala Superior inició su análisis subrayando que “No bastaba que el partido que obtuvo la mayoría de votos en la elección sobrepasara el tope de gastos de campaña y existiera la

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

determinación correspondiente, sino que a ello debía sumarse un elemento más, el que esta causa fuera determinante para el resultado de la elección”.

Para análisis de la determinancia que el rebase de tope tuvo para el resultado de la elección en Miguel Hidalgo la Sala Superior siguió la misma lógica de “costo de voto” que el Tribunal del DF, 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 de 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 realizó los siguientes cálculos:

En el caso de que el PRD hubiera dispuesto de los mismos recursos que PAN:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	2'007,205.38	38.03	52,777
PRD	2'007,205.38	40.54	49,511

En el caso de que el PAN hubiera dispuesto los mismos recursos que el PRD:

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	2'077,505.15	38.03	54,628
PRD	2'077,505.15	40.54	51,240

En el caso de que ambos partidos políticos hubieran cumplido con el tope de gastos:

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Partido	Votación emitida	Votación con el gasto del PAN	Votación con el gasto del PRD	Votación con el tope de gastos
PAN	52,777	52,777	54,628	41,656
PRD	51,240	49,511	51,240	39,077

Finalmente, la Sala calculó 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):

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
CC (PRI)	15,376	15,376	0	38,660

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 PRI-PVEM), a este último se le suman los votos irregulares. Como demuestra la tabla, se obtiene que, aun así, no variaría el resultado de la elección.

Con base a 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 alterada con las irregularidades cometidas por los



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

partidos en primer y 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, considerando que el hecho de que ambos partidos rebasaran el tope de gastos de campaña no “anulaba” la falta, por el contrario, agraviaba la situación. Según su argumentación, no es necesario acreditar la determinancia de manera cuantitativa; basta por sí mismo el rebase de los topes 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 Instituto Electoral del Distrito Federal solicitud de investigación de rebase de 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 de tope de gastos de campaña de Carlos Orvañanos Rea. Los partidos PAN y PRD 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 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



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Tribunal Electoral del Distrito Federal 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, el Código Electoral del Distrito Federal prevé, en su artículo 88, no sólo la causal de nulidad por rebase, sino también la sanción al partido y candidato responsables de no poder presentarse en las elecciones extraordinarias.

- Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-JEL-073/2009 y sus acumulados

El fallo del Tribunal local tomó como base el dictamen técnico de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF¹ (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).

Según la interpretación del Tribunal local, el que se acredite el rebase, no siempre dará lugar a la nulidad de la elección, porque por la cantidad erogada en exceso o por alguna otra circunstancia, no fue suficiente para alterar el resultado de la elección. Para que se de 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”.

En el presente caso, según la argumentación del TEDF, el excesivo gasto 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”, con lo que

¹ 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 8 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 nos vamos a ocupar de esa parte de agravios.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

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 actualiza por no haberse respetado alguno o más de los principios fundamentales rectores de los comicios. En cuando al segundo, la 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”, por lo que realiza una serie de cálculos para establecer qué cantidad de votos fue afectada por el ejercicio ilegal de gasto, y si esta cantidad de votos definió la elección.

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	5,664	3,739

Con base en estos cálculos la autoridad responsable determina 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”, por lo que procede anular la elección.

- Sentencia de la Sala Regional del DF del TEPJF, TEDF-JRC-65/2009 y sus 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 Tribunal Electoral del DF.

El dictamen fue resultado de la investigación hecha por la Unidad Técnica del IEDF a solicitud del PRD; según la sentencia de la Sala DF, realizada con violaciones al procedimiento. El artículo 61 del Código Electoral del DF 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”.

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); las diligencias para mejor proveer que en su transcurso realice la autoridad también tienen que limitarse únicamente a los hechos que forman parte de la materia de investigación.

La Sala DF 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”.



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Esa determinación llevó a la Sala Regional a realizar una nueva cuantificación de gastos, con la cual no se acreditó el rebase de 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 actualiza 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”. 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. 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 ganador.

Un día antes de la elección, el 4 de julio de 2009, el PRD, 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 de 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 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



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Tribunal Electoral del Distrito Federal declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

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

La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF incluyó entre los gastos derivados de la entrevista que Demetrio Sodi dio durante el partido PUMAS-Puebla, operación del portal de internet, de 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 mejor proveer la Unidad determinó que los gastos del candidato del PAN ascendieron a 1,976,282.23, monto en 834,133.13 superior 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, el Tribunal local calificó la entrevista como promoción de candidatura, que “constituye propaganda electoral, generada por la confluencia de las expresiones del candidato, con la difusión de su imagen”, por lo que la considera como donación en especie, aunque decide modificar el dictamen de fiscalización en la parte correspondiente a la cuantificación de la entrevista (el IEDF consideró que la misma tuvo una duración de 55 segundos, mientras que el TEDF la estimó en un minuto 19 segundos, con lo que el resabe ascendió hasta 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.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

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

Como la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 8,827 votos, (5.97%), y que el excedente en gasto de campaña fue de 1,077,133.13 pesos, 75.63%, y que 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 afectado el resultado. Según las cuentas, los votos que influyeron en el electorado producto del rebase de topes asciendan a 28,080, como se muestra en el siguiente cuadro:

Miguel Hidalgo			
Partido	Votos emitidos	Votación con el gasto del PAN	Votación con el tope de gastos
PAN	58,271	58,271	30,191
Candidatura Común	49,444	95,475	49,444
Diferencia	8,827	37,204	19,253

De lo que se desprende que:

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

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”. Por lo tanto, el Tribunal Electoral del DF decidió declarar nulidad de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo.

- Sentencia de la Sala Regional DF 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 Tribunal y el Instituto 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 DF 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

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

principios de imparcialidad, equidad y publicidad así como contra la garantía de debido proceso legal al otorgarle una intervención mínima en las pruebas recabadas oficiosamente”.

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

1. la entrevista realizada el veintitrés de mayo de dos mil nueve, durante la transmisión del partido de fútbol soccer llevado a cabo entre la Universidad Nacional Autónoma de México y el equipo 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 equivoca 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.

En cuanto a la indebida cuantificación de la entrevista, la Sala DF 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”.

Esas consideraciones resultaron en un ajuste de montos que deberían integrar el dictamen de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF. De acuerdo a 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 DF 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 las 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 juicio electoral en contra del cómputo municipal y la declaración de validez de la elección, alegando un rebase de 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 voto 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 de tope de gastos de campaña por el PAN y su candidata a presidencia municipal, Rosalinda Arredondo Esquivel.

- Sentencia del Tribunal local, 23/2009

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



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

La legislación de Coahuila no prevé una causal específica de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, pero contiene la causal genérica de nulidad. El artículo 83 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza: “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 precepto las violaciones necesarias para que se de la nulidad de la elección tienen que quedar plenamente acreditadas y afectar 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 tienen que tener su verificativo el mero día de la jornada electoral, sino que se le debe dar un alcance más amplio, abarcando “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”.

Habiendo resuelto la parte relacionada con la causal genérica de nulidad aplicable en este caso, el Tribunal pasó al análisis de los agravios y pruebas proporcionadas para dilucidar si tuvo lugar el supuesto rebase de 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, es decir, \$18,000.00 más de lo permitido.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Para el análisis de la determinancia el Tribunal contrastó ese dato, de rebase acreditado por el 42.85% sobre el monto permitido, con la diferencia de votos entre el primer y 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 cuantitativo², 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, por lo cual es determinante para el resultado de la elección”.

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

² Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El PAN, así como 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 uso de sus facultades, declarando 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 elección³”.

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 las mismas difícilmente pueden ser probadas a través de los medios de convicción directos. La Sala 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”, como sucedió en este caso.

Respecto de la determinancia, la Sala Regional la tuvo por demostrada al tener en cuenta el margen muy estrecho de los votos, frente a que, según su razonamiento, resulta lógico

³ Tesis XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

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”, por lo que confirmó la nulidad de la elección de miembros de Ayuntamiento del municipio Lamadrid, Coahuila.

Conclusiones

El análisis de los cuatro casos estudiados demuestra que existen principalmente dos problemas relacionados con el tema de rebase de 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 candidato ganador, pero después de la toma de posesión, no podrá tener ningún efecto más allá de una simbólica sanción administrativa.

Sin embargo, los procedimientos existentes, como el del Distrito Federal, también tienen sesgos importantes. La limitación de la facultad de investigación de la autoridad electora administrativa a conocer únicamente los hechos presentados en el escrito inicial imposibilita llevar a cabo una fiscalización cabal de los recursos de los partidos y el uso que les han dado. Sin bien parece lógico, al ser un procedimiento extraordinario y breve, limitar la actuación de la

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

autoridad a los hechos denunciados, sigue siendo discutible cuáles son los límites exactos a la facultad de investigación, como lo demuestran los casos Cuajimalpa y Miguel Hidalgo.

La determinancia es uno de los requisitos necesarios para declarar la nulidad⁴. Sin embargo, es uno de los elementos más complicados para acreditar. Establecer vínculos entre cierto monto derogado en exceso y el número de votos obtenido por un partido político o candidato es una tarea difícil, para no decir que imposible.

La lógica “más dinero, más propaganda, más votos” no necesariamente es cierta; tanto los estudios realizados en el ámbito de ciencia política y sociología, como el mismo caso de la elección en Miguel Hidalgo, no permiten realizar esa aseveración. Los conocimientos que tenemos hasta ahora respecto de las razones por las que las personas votan en un determinado sentido. Como no podemos saber cuáles fueron los factores que motivaron el voto ciudadano, no podemos determinar qué impacto tuvo el exceso de gasto en esas decisiones.

Ante esa dificultad, tal vez deberíamos, en casos similares, tener por acreditada la determinancia tomando en cuenta solamente su aspecto cualitativo.

⁴ Jurisprudencia 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) y 6/2001 CIERRE ANTICIPADO DE CASILLA. NO NECESARIAMENTE CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD DE SU VOTACIÓN.



CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Bibliografía

De Lassé, Rolando. 2008. "Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña". Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. México: TEPJF

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

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

Zovatto, Daniel. 2007. "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en: Dieter Nohle, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, comps. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, FCE