Nulidad de una elección por rebase de topes de gastos de campaña en los procesos electorales 2014-2015

Darío Alberto Mora Jurado[1]

Fecha de elaboración: diciembre, 2015.
Fecha de aprobación: 28 de abril de 2016.

Sumario: Introducción; 1. Nuevo modelo de fiscalización de los gastos de campaña; 2. Nuevas causales de nulidad de elección; 2.1. Actualización de las nuevas causales de nulidad de elección; 2.2 Determinancia; 3. Configuración de la causal de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña en las elecciones 2014-2015; Reflexiones finales; Fuentes consultadas.

Introducción

La equidad en la contienda electoral ha sido uno de los temas más importantes en las elecciones en México. El tope de gastos de campaña es un mecanismo para limitar el uso de los recursos económicos por parte de los partidos políticos y candidatos en los procesos electorales. En el año de 2014 se aprobó y publicó la reforma constitucional y legal en materia político-electoral, en el artículo 41 constitucional, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, se plasmó que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos en las elecciones federales y locales.

A su vez se estableció en el propio texto constitucional que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos

[1] Profesor investigador de la Escuela Judicial electoral. dario.mora@te.gob.mx.

dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Es decir, a partir de la reforma el Instituto Nacional Electoral es la única autoridad responsable de la fiscalización de los gastos de campaña que se realicen en todas las elecciones por los partidos políticos y sus candidatos, es una tarea muy compleja para la autoridad administrativa asumir esta función en virtud de que en México cada año se celebran elecciones en varias entidades federativas y en algunos casos las elecciones locales son concurrentes con las federales.

De lo anterior se advierte que los tiempos para la realización de la revisión de los informes de gastos de campaña son limitados pues la autoridad debe revisar todo lo gastado en todas las elecciones celebradas en los procesos electorales que se realizaron en ese año.

Ahora bien, en el Apartado D del Artículo 41 constitucional se establece un nuevo el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se actualicen diversos supuestos; uno de ellos se refiere al exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

Cabe señalar que para la actualización de la causal por rebase de topes de gastos de campaña en necesario que la autoridad jurisdiccional conozca los dictámenes consolidados que emite la autoridad administrativa y las resoluciones de todas las quejas relacionadas que se presentaron para contar con los elementos suficientes para de resolver si se actualiza esa causal de nulidad.

En el presente trabajo revisaremos que aconteció en los procesos electorales locales y federales de 2014-2015, es decir como resolvió diversos dictámenes y quejas la autoridad administrativa y como se pronunció la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a esos dictámenes y quejas y sus efectos con relación a la actualización en su caso de la causal de nulidad de elección antes señalada.

I. Nuevo modelo de fiscalización de los gastos de campaña

Uno de los requisitos básicos de cualquier sistema electoral creíble es la equidad entre los competidores. Es decir que las fuerzas políticas y sus candidatos compitan por los puestos de elección popular en una cancha de juego pareja, sin que existan ventajas indebidas por algún candidato y que sean tratados de forma equitativa por las normas y los árbitros. (Magaloni y Prudencio 2014, 27).

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; Gilas 2012, 2).

En México una de las maneras más importantes de controlar el financiamiento de los partidos políticos se introdujo, con la reforma de 1993 con los informes de egresos y gastos anuales y de campaña. Estos informes tenían como fin que los partidos entregaran un documento detallado en el que se especificara la cantidad que habían gastado anualmente y, durante la campaña, la cantidad y el origen de esos recursos. Estos informes tuvieron resultados inesperados que rebasaban, por mucho, el imaginario que tenían las autoridades y la sociedad en el medio en el

que creían que se desarrollaban las elecciones. La creciente capacidad fiscalizadora que éstos otorgaban al IFE, permitió que se dieran a conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados que se encontraban involucrados en las campañas electorales (Agíss 2008,12; Magaloni y Prudencio 2014,25).

Con la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014[2] en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, se plasmó que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

En el propio texto constitucional se plasmó que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Se enfatizó en el texto constitucional que, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Por lo que se refiere al Apartado D de esta disposición constitucional se establece un nuevo sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en diversos supuestos como lo es el exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado como se explicará después en este trabajo.

[2] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

A su vez la con la reforma legal también de 2014[3] se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su Artículo 191 establece:

1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

[…]

c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos[4];

[…]

g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable[5], y

[…]

El Artículo 192 de la misma ley establece:

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[3] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.
[4] Es decir, la autoridad administrativa conforme a esta disposición está obligada a revisar los informes de gastos de campaña que reporten los partidos políticos en la elección respectiva y en consecuencia emitir un dictamen consolidado.
[5] Este párrafo se refiere a que en caso de que se adviertan inconsistencias en los informes de gastos de campaña enviados por los partidos políticos la autoridad administrativa podrá imponer sanciones a los responsables.

[…]

b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General[6];

[…]

h) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que la ley establece;

2. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

3. Las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

4. En el ejercicio de su encargo los Consejeros Electorales integrantes de esta Comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización.

5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.

[6] Este párrafo se refiere a las quejas que presentan por lo general los partidos y sus candidatos con motivo de los gastos de campaña que realizan otros partidos o candidatos en una elección.

[…]

En el mes de octubre de dos mil catorce iniciaron los procedimientos electorales federales y locales ordinarios 2014-2015, para la elección de diputados al Congreso de la Unión, gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, respectivamente.

Con fecha diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo mediante el cual se expedía el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Para el examen, consulta y control, de los gastos que realicen durante las precampañas y campañas electorales los actores políticos, se deben de cumplir con los principios de publicidad, oportunidad, accesibilidad y el registro expedito de ingresos y egresos como así lo establece la legislación respectiva y también lo ha señalado la Sala Superior.

Por lo anterior el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en función de su capacidad técnica y financiera, desarrolló e implementó un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como los mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización.

Jornada electoral

El siete de junio del dos mil quince se llevó a cabo la jornada electoral federal y locales concurrentes.

Como se señaló con la reforma constitucional y legal de 2014 se estableció un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes como se explica a continuación, en consecuencia,

después de la jornada electoral y sus resultados los partidos políticos y los candidatos podían impugnar una elección por rebase de topes de gastos de campaña de alguno de los competidores.

2. Nuevas causales de nulidad de elección

¿Cuáles son las nuevas causales de nulidad de elección reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Conforme a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de este año se plasmó en el artículo 41, base VI, tercer párrafo lo siguiente:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; (Reformado mediante decreto publicado el 7 de julio de 2014).

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Cabe señalar que por primera vez en nuestro país se incorpora en el texto constitucional un catálogo de causales de nulidad de elección, se entiende que el poder constituyente permanente incorporó estas causales de nulidad a nivel constitucional para advertir que son de gran relevancia e importancia.

¿Qué establece le legislación con respecto a estas nuevas causales de nulidad?

Conforme a la reforma legal en materia de nulidad de elección se adicionó el artículo 78 bis en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante decreto publicado el 23 de mayo de 2014 el cual establece lo siguiente:

Artículo 78 bis

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Estas nuevas disposiciones en materia de nulidad de elección son de particular importancia y crean un nuevo paradigma en materia de nulidades, por lo que se refiere al numeral primero se enfatiza que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora desde una jerarquía constitucional se marca la pauta y se plasman causales de nulidad de elección, que se pueden acreditar en todas las elecciones

tanto a nivel federal como son Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, así como también deben regir en las elecciones de las entidades federativas como son Diputados, Ayuntamientos y Gobernador y además para Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno para el caso del Distrito Federal, en consecuencia todas las entidades federativas deben de cumplir con el mandato constitucional de incorporar en su legislación estas causales de nulidad dado su nivel constitucional.

2.1. Actualización de las nuevas casuales de nulidad

¿Cuál es la valoración que judicialmente ha hecho la Sala Superior de los elementos subjetivos que se tienen que configurar para que se actualice cualquiera de las causales de nulidad de elección?

Violaciones graves

El propio artículo 78 Bis antes citado en su numeral 4 nos define lo que debe entenderse por violaciones graves: “se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con anterioridad ya había definido que se entiende por violaciones sustanciales conforme a la Tesis relevante XXXVIII/2008 que al rubro señala: NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

La tesis en estudio esencialmente en lo que interesa menciona que por violaciones sustanciales, debemos entender que pueden ser formales o

materiales. Formales, cuando afecten normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático, o bien, para el proceso electoral o su resultado, y materiales, cuando impliquen afectación o puesta en peligro de principios o reglas básicas para el proceso democrático.

Conductas dolosas

También este nuevo precepto 78 bis establece que se calificarán como conductas dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

Del texto legal se advierte que para que una conducta se estime dolosa debe de cumplir con dos condiciones esenciales; primero que el infractor tenga pleno conocimiento del carácter ilícito de la conducta, es decir que no está permitida por la ley, y además que lo haga con la plena intención de obtener una ventaja indebida a su favor en el resultado final de la elección respectiva.

Violaciones acreditadas de forma objetiva y material

Por otra parte, nos señala el mismo artículo que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

Así entonces debemos de definir cuándo se acreditan violaciones en forma objetiva y material.

La Sala Superior ha señalado que para que una irregularidad se acredite en forma objetiva y material corresponde a la parte actora exponer los hechos que estime infractores de algún precepto constitucional, convencional o legal y aportar todos

los medios de convicción que estime pertinentes y necesarios para acreditar el hecho que invoque.

En efecto, con motivo de la elección presidencial al resolver el asunto SUP-JIN-359/2012 la Sala Superior realizó un estudio minucioso para establecer cuando se puede acreditar una irregularidad en forma objetiva y material.

En la sentencia se argumentó que con el medio de impugnación se deben ofrecer y aportar las pruebas y mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro del plazo para la presentación de la demanda y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas.

Lo dispuesto en las normas que anteceden, permite advertir que siempre debe existir una estrecha relación entre los hechos alegados objeto de prueba en el litigio y las pruebas aportadas por las partes.

Además es un principio procesal “el que afirma está obligado a probar”, por lo que corresponde a las partes en un juicio aportar los medios de prueba necesarios para acreditar sus afirmaciones sobre los hechos respecto de los cuales deriva determinada consecuencia jurídica, y, en particular, la parte actora tiene la carga de aportar los medios de prueba idóneos para acreditar las afirmaciones base de su pretensión, salvo en aquellos casos en que resulta procedente revertir las cargas probatorias, cuando, por ejemplo, corresponda la carga a quien está en mejores condiciones para producirla o detentarla, en atención a las denominadas cargas dinámicas, siempre que ello resulte necesario y proporcional en virtud de la importancia de conocer la existencia de los hechos denunciados o la confirmación de posibles irregularidades, correspondiendo al Tribunal, en ejercicio de sus poderes de dirección del proceso, requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de alguna dirigencia.

Al respecto, también señaló en este asunto que la doctrina es coincidente al establecer que en un juicio lo que se busca es la verificación de la corrección de las afirmaciones que las partes hacen sobre sucesos ya ocurridos, para lo cual se deben aportar al proceso los medios de prueba que se estimen necesarios, idóneos y oportunos.

Es decir, se deben de presentar pruebas mediante las cuales se puedan acreditar los hechos narrados en forma objetiva y material como lo exige la norma vigente, para estar en posibilidades de fijar la determinancia y en su caso se anule la elección respectiva.

En conclusión, para que se acrediten violaciones en forma objetiva y material como lo exigen las nuevas causales de nulidad de elección, debe acreditarse un nexo causal, es decir los hechos narrados por el actor deben de estar vinculados con las pruebas que obran en el expediente para que se puedan acreditar las afirmaciones de una forma objetiva y material.

2.2 Determinancia

¿Cómo debe acreditarse la determinancia en estas nuevas causales de nulidad de elección?

Definición de la determinancia

La Sala Superior nos dice que por determinante se debe de entender lo siguiente:

Conforme con el criterio reiterado la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. Por lo general, el

carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos:

Un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia, imparcialidad y máxima publicidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral).

Por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

Así lo estableció la Sala en la tesis número XXXI/2004 que al rubro señala: NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

Determinancia cuantitativa de cinco por ciento de diferencia entre el primero y el segundo lugar.

Para que en una elección se actualice el factor determinante es necesario que se afecte el resultado final de la elección de forma cuantitativa o cualitativa como ya se explicó.

Sin embargo, ahora con la última reforma se plasmó en el artículo 78 bis que para que se actualice la causal de nulidad de elección respectiva debe de existir una diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar menor al cinco por ciento.

Es decir, ahora el constituyente permanente plasma directamente en el artículo 41 constitucional y en la propia ley procesal electoral una determinancia, desde el aspecto cuantitativo.

En efecto, se advierte que la intención del legislador es que se acredite la casual siempre y cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea de cinco por ciento o menos. Así, se tiene un parámetro cierto, pues, antes de la reforma, era la autoridad electoral jurisdiccional la que estimaba conforme a las pruebas que se encontraban el expediente la magnitud de la irregularidad y si esta alcanzaba para afectar el resultado final de la elección y declarar entonces la nulidad de la misma.

Entonces para que se anule la elección conforme a estas nuevas causales de nulidad, ¿La diferencia entre el primero y el segundo lugar debe ser de igual o menor a cinco por ciento?

En el tema de nulidades de elección surge un nuevo paradigma. Tenemos nulidades de elección con rango constitucional y con determinancia medible desde el aspecto cuantitativo. Parece en un principio que esta determinancia medible, es la solución de las causales de nulidad de elección, si la diferencia es igual o menor a cinco por ciento, y se acreditan fehacientemente los demás elementos para que se configure la causal de nulidad de elección en un proceso electoral federal o en una entidad federativa, invariablemente el órgano jurisdiccional respectivo tendrá que declarar la nulidad de la elección respectiva y cumplir con lo que establece la legislación.

En efecto, prima facie esa es la intención del poder reformador, al plasmar las nuevas causales de nulidad en la Constitución, sin embargo, esto es sólo en prima facie porque los órganos jurisdiccionales siempre deberán de revisar en el caso concreto también la determinancia cualitativa antes de declarar la nulidad de la elección, aunque aparentemente se configuran los demás elementos.

Por ejemplo si en una elección se acredita conforme a las pruebas que integran el expediente que se rebasaron los topes de gastos de campaña en más de lo previsto en la ley, es decir en más de un 5% sin embargo la diferencia entre el primer y segundo lugar es del seis por ciento, ¿entonces el órgano jurisdiccional respectivo no podrá anular la elección, sólo porque la diferencia es más de cinco por ciento?, o al contrario si la diferencia es del menos del cinco por ciento pero no está acreditado que se haya afectado el resultado final de la elección, ¿el órgano jurisdiccional debe anular la elección porque se cumplen prima facie con los supuestos para que se configure la causal de nulidad?.

Esto no lo podemos afirmar categóricamente, se deberá de analizar el caso concreto y revisar si se vulneraron principios constitucionales de tal magnitud que afectaron el resultado final.

Es decir, el límite del cinco por ciento debe ser sólo un parámetro a consideración de un órgano jurisdiccional y, hay que subrayarlo, este parámetro cuantitativo puede ser derrotable, ya que no es el único que se debe de ponderar, también se debe analizar en todos los casos para determinar si se vulneraron en forma grave y afectaron el resultado final de la elección, otras máximas constitucionales y convencionales, más aún si atendemos al criterio de la Sala Superior que emitió con motivo de la resolución del expediente (SUP-JRC-165-2008) que se refiere a la invalidez de una elección por violación a principios constitucionales.

3. Configuración de la causal de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña

¿A partir de la reforma de 2014 ya se hizo valer ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el rebase de topes de gastos de campaña en alguna elección?

Quejas

Con motivo de los procesos electorales 2014-2015, en diversas fechas, según se precisa en diversos escritos de apelación que se promovieron ante la Sala Superior, fueron presentadas quejas en contra de los candidatos y partidos políticos, por la supuesta violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, por el presunto rebase de los topes de gastos de campaña.

Es decir, en los procesos electorales tanto federales como locales se promovieron por diferentes actores distintas quejas ante la autoridad administrativa señalando el supuesto rebase de topes de gastos de campaña por partidos políticos y candidatos en diferentes elecciones.

Es importante destacar que en el dictamen consolidado que debe realizar la autoridad administrativa nacional se determina, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se incluye el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales, de ahí su importancia para determinar sin un partido rebasa el tope de gastos de campaña en una elección.

En efecto la manera objetiva y material de acreditar que se ha rebasado la cantidad establecida como gasto de campaña y en consecuencia se podría actualizar la causal de nulidad respectiva, es justamente con el resultado que se obtenga del dictamen consolidado, por lo que los procedimientos sancionadores en los que se aduzca la posible vulneración de la normativa electoral en materia de fiscalización y que estén relacionados con las campañas electorales del proceso 2014-2015 debieron de ser resueltos con antelación a la emisión de cualquier dictamen consolidado.

En el mes de julio de dos mil quince, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó los proyectos de dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.

En sesión extraordinaria de veinte de julio del mismo año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó sendas resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de diputados federales, gobernadores, diputados locales e

integrantes de los ayuntamientos, con relación a los procedimientos electorales federal y locales concurrentes 2014-2015.

Resoluciones

Con motivo de diversos dictámenes consolidados emitidos por la autoridad administrativa se presentaron diferentes impugnaciones entre ellas los recursos de apelación con clave SUP-RAP-277/2015 y acumulados, posteriormente los recursos de apelación SUP-RAP-438/2015 y acumulado y SUP-RAP-507/2015 y acumulados, entre otros.

Cuando la Sala Superior resolvió el recurso de apelación 277/2015 señaló que en caso de que las quejas no se encuentren en estado de resolución al momento de la presentación del dictamen consolidado y resolución correspondiente, la Unidad Técnica deberá fundar y motivar las razones por las cuales los proyectos de resolución serán presentados con posterioridad, los cuales debieron ser resueltos a más tardar quince días naturales previos a la toma de posesión del cargo correspondiente o, en su caso, dentro de un plazo razonable, siempre y cuando haya sido un asunto determinante para el resultado de la elección de que se trate.

También señaló que las quejas que se presenten con posterioridad al domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral deberían ser sustanciadas y resueltas conforme a las disposiciones y plazos previstos en las reglas comunes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización

Además advirtió la Sala Superior que si bien es cierto que conforme al artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la propia autoridad está dentro del plazo establecido para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, también lo

es que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acorde al nuevo sistema de fiscalización tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización, lo que implica que debe contar con todos los elementos necesarios y resolver todas las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes de gastos de campaña.

Sin embargo, en los procesos electorales de 2014-2015 diversos actores promovieron recursos de apelación y señalaron que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, había sido omiso en resolver las respectivas quejas que presentaron ante la Unidad Técnica de Fiscalización, por el rebase de tope de gastos de campaña en los procedimientos electorales que se desarrollaron.

En efecto en la resolución del propio recurso de apelación 277/2015 se consideró que las mencionadas quejas se debieron de resolver junto con el dictamen consolidado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, lo que implica resolver todas y cada una de las conductas sujetas a fiscalización.

En consecuencia, consideró la Sala Superior que ante la omisión de resolver diversas quejas por parte de la autoridad responsable no se cumplió con la finalidad de verificar si existió rebase del tope de gastos de campaña, por alguno de los participantes en las elecciones respectivas con lo cual se deja incólume al presunto infractor[7].

De lo anterior se advierte que no fue eficaz y eficiente la fiscalización y en consecuencia no se garantizó el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la impartición de justicia, en su vertiente de justicia completa, el cual también es aplicable a los procedimientos administrativos seguidos a manera

[7] Es decir, las quejas respectivas no se resolvieron en los plazos necesarios y no se sancionó al infractor y en consecuencia tampoco se pudo pronunciar el órgano jurisdiccional sobre el rebase de topes de gastos de campaña y la posible configuración de la causal de nulidad respectiva.

de juicio como lo señaló la Sala Superior en la resolución del mencionado recurso de apelación 277/2015.

En efecto en ese asunto la Sala afirmó que el derecho fundamental de tutela judicial completa y efectiva está prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala siguiente:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[…]

A partir de este texto la Sala Superior destacó que se advierten cuatro derechos fundamentales, a saber:

1. La proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica; es decir, que está prohibido constitucionalmente "hacerse justicia por propia mano".

2. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado.

3. La abolición de costas judiciales.

4. La independencia judicial.

De tales derechos fundamentales la Sala Superior señaló que el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los principios que a continuación se enlistan:

1. Justicia pronta: Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de resolver esas controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.

2. Justicia completa: Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, se resuelve en forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. Consiste en la resolución total de la controversia.

3. Justicia imparcial: Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna o de ambas partes.

4. Justicia gratuita: La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

Concluye la Sala que el derecho fundamental bajo análisis tiene el propósito de garantizar que las autoridades encargadas de impartir justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, motivo por el cual, es conforme a Derecho, afirmar que las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales, material y/o formalmente, tienen el deber jurídico de observar la totalidad de los mencionados principios constitucionales.

En ese orden de ideas, la autoridad responsable, debió de llevar a cabo el trámite y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, antes de aprobar los dictámenes consolidados a fin de hacer eficaz y eficiente la fiscalización y garantizar la resolución completa de los dictámenes consolidados y las resoluciones en materia de fiscalización.[8]

Esto debe de ser así en razón de que cualquier dictamen consolidado debe contener, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que está el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales.

Posteriormente al resolver el recurso de apelación 507/2015 y acumulados el diecinueve de agosto de dos mil quince, la Sala Superior consideró que la autoridad al realizar el estudio de las quejas respectivas vulneró el principio de exhaustividad pues no ejerció sus facultades de investigación, ni mucho menos se pronunció respecto de los medios de prueba aportados por los denunciantes en las quejas respectivas[9].

[8] En efecto todos los procedimientos de queja que se presentaron con motivo de los procesos electorales 2014-2015 debieron resolverse antes o al mismo tiempo de la aprobación del dictamen consolidado respectivo para que en este dictamen se determinara por la autoridad administrativa si se advierte o no un rebase de topes de campaña.
[9] Es decir, al resolver estos recursos la Sala Superior consideró que no se habían resuelto conforme a los principios procesales y de investigación las quejas respectivas, en consecuencia,

Por tanto, ordenó a las autoridades del Instituto Nacional Electoral que de manera inmediata, llevarán a cabo las investigaciones necesarias para comprobar si los hechos objeto de denuncia son ciertos o no y, en su caso, si constituyen gastos que se deban incluir en el informe de gastos de campaña del candidato denunciado.

En efecto en este caso como en otros se determinó que la autoridad administrativa federal vulneró el principio de exhaustividad y en consecuencia no se podrían determinar los gastos de campaña del partido o candidato denunciado.

A su vez en el recurso de apelación 438/2015 y acumulado que también se resolvió en la misma sesión de diecinueve de agosto, en los escritos de demanda de los recurrentes se observó que la pretensión final consistía en acreditar el rebase de tope de gastos de campaña por parte del candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el principio de mayoría relativa por el 04 Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla.

En este caso la Sala Superior consideró que la autoridad administrativa responsable no identificó plenamente los hechos denunciados en los dos escritos presentados por el actor, pues no hace pronunciamiento respecto de las diligencias solicitadas en dichos escritos de denuncia, tampoco identifica en qué casos las pruebas aportadas por el denunciante resultan insuficientes para acreditar la propaganda denunciada, ni señala las facturas y contratos en específico que acrediten que los denunciados cumplieron a cabalidad con sus obligaciones en materia de informes de gastos de campaña.

---

no se podría determinar si algún partido y su candidato habían rebasado los topes de gastos de campaña como se afirmaba en dichas quejas.

Es decir, se limitó al resolver las denuncias a dar argumentos genéricos en el caso de los espectaculares y las pintas de bardas sin hacer la precisión de las facturas y contratos que amparan la propaganda denunciada.

En dicho sentido, es que se estima que la resolución no fue exhaustiva, al no analizar todos los tópicos denunciados.

Advierte la Sala Superior que los procedimientos de queja en materia de fiscalización deben estar debidamente fundados y motivados, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

En consecuencia, toda vez que no se atendió al principio de exhaustividad, ni se fundamentó y motivó debidamente el acuerdo materia de controversia, los agravios de los recurrentes fueron sustancialmente fundados, y se revocó la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, además se ordenó a la autoridad responsable que a la brevedad posible emita una nueva resolución en la que identifique plenamente los espectaculares y pintas de bardas denunciados, y se pronuncie al respecto.

En la propia sesión del diecinueve de agosto se resolvieron otros asuntos en el mismo sentido, la falta de exhaustividad en la resolución de quejas relacionadas con los dictámenes consolidados sobre los informes de gastos en las campañas en las elecciones de diputados federales[10].

[10] Hay que señalar que para la autoridad administrativa nacional fue muy complicado resolver todas las quejas relacionadas con los gastos de campaña de los partidos políticos y sus candidatos en tiempo y de forma exhaustiva porque tenía la responsabilidad de revisar los gastos de campaña en todas las elecciones que se celebraron en el 2015 a nivel federal y también local.

Así entonces con la resolución de diversas apelaciones en la sesión del diecinueve de agosto del dos mil quince se dejó claro que se tendría que revisar el nuevo modelo de fiscalización y su relación con la causal de nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña en las elecciones federales dado que el diecinueve de agosto era la fecha límite para que la autoridad jurisdiccional resolviera en su caso si se rebasaron los topes de gastos de campaña en cualquiera las elecciones de diputados federales, sin embargo no contaba con los elementos suficientes para determinar el supuesto rebase.

Reflexiones finales

La autoridad administrativa nacional es decir el Instituto Nacional Electoral incumple con los plazos para resolver los procesos de fiscalización en las elecciones federales y locales, en consecuencia, la actuación de la Unidad Especializada de Fiscalización fue ineficaz.

La Sala Superior revocó diversas resoluciones con motivo de procedimientos de queja relacionados con dictámenes consolidados de fiscalización, en las elecciones federales de diputados y otras de carácter local, por falta de exhaustividad, valoración de pruebas y motivación y fundamentación de la autoridad administrativa responsable.

Hay un desfase completo con los tiempos en que el Instituto Nacional Electoral realizó la fiscalización de los ingresos y gastos en las campañas en las elecciones de diputados federales y en las campañas de las distintas elecciones locales; con los plazos que tiene el órgano jurisdiccional para determinar si se anula una elección por rebase de topes de gastos de campaña, pues el diecinueve de agosto del año de la elección por ejemplo en el caso de las elecciones de diputados federales era el plazo límite para que la Sala Superior resolviera todos los asuntos relacionados con el rebase de gastos en las campañas, sin embargo

en esa fecha se revocaron diversas resoluciones del Instituto Nacional Electoral para efectos de que fuera más exhaustivo en los procedimientos de fiscalización, en consecuencia la Sala Superior no contaba con los elementos suficientes ese diecinueve de agosto de dos mil quince para determinar si se anulaba o no una elección por rebase de topes de gastos de campaña, así entonces resultó ineficaz la causal de nulidad y no se actualizo[11].

Se debe de revisar nuevamente el modelo fiscalización y su efecto con las causales de nulidad en particular de la causal de nulidad por rebase de topes de campaña en las elecciones federales y locales, implementando plazos razonables y viables para realizar los dictámenes de fiscalización, en armonía con los plazos e instancias para resolver las quejas relacionadas con los procedimientos de fiscalización, dejando plazos suficientes e instancias para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva una vez aprobados los dictámenes consolidados y resultas las quejas respectivas, los medios de impugnación en los cuales se haga valer la nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña en las elecciones federales y locales y sea factible su actualización, de otra manera esta causal de nulidad resultará ineficaz como sucedió en los procesos electorales 2014-2015.

Es necesario que los legisladores revisen el modelo de fiscalización y realicen los ajustes necesarios para que sea eficaz la causal de nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña o decidan que el rebase de gastos no puede configurarse como una causal de nulidad de elección.

Quizá el rebase de topes de gastos de campaña lo que pueda provocar de acreditarse además de una sanción económica, poder ser una inhabilitación al

[11] Es decir, las el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no contó en la fecha límite para resolver con los elementos suficientes para determinar sobre el posible rebase de topes de gastos de campaña en un 5% y en su caso anular alguna elección impugnada de diputados federales por el principio de mayoría relativa.

candidato ganador para competir en otros procesos electorales posteriores, en fin hay que revisar en forma sería este modelo de fiscalización y determinar también si el Instituto Nacional Electoral cuenta con los recursos materiales y humanos suficientes para realizar en tiempo y forma la fiscalización de los ingresos y gastos que se realizan en todas las campañas en los diversos procesos electorales federales y en las entidades federativas, en otras palabras hay que revisar a fondo en diseño legislativo en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos en las elecciones que se realizan en México y realizar los ajustes necesarios.

Fuentes consultadas

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.

Alcocer Villanueva, Jorge. 1993. Dinero y partidos propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos. México: Nuevo Horizonte.

Espinosa Silis, Arturo. 2014. Nulidad de elecciones en México, en: Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (coordinadores). Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. TEPJF. Disponible en http://www.te.gob.mx

Gilas, Karolina Monika. Rebase de topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección. México: TEPJF. Disponible en http://www.te.gob.mx

Magaloni Ana Laura y Karla Prudencio Ruiz. 2014. ¿Cómo sancionar el rebase de topes de gastos de campaña? México TEPJF. Disponible en http://www.te.gob.mx

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.

Legislación y sentencias

La legislación y sentencias consultadas se encuentran disponibles en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/ en los vínculos “Catálogo de legislación” y “Sentencias”.

Jurisprudencia del TEPJF

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra disponible para consulta en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/ en el vínculo “Jurisprudencia y tesis”.