



Dinero y validez de los procesos electorales.

¿Mecanismo adecuado para
domesticar el dinero
en las elecciones?

36 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Saúl López Noriega

**Dinero y validez de los procesos electorales.
¿Mecanismo adecuado para domesticar
el dinero en las elecciones?**

Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?

Saúl López Noriega

Es licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en filosofía política y derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es colaborador regular de diversos medios, como la revista *Nexos*, el programa de televisión *Es la hora de opinar* (en ForoTV). Actualmente, es profesor asociado de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

324.215
L247e

López Noriega, Saúl.

Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones? / Saúl López Noriega. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

41 páginas ; 20.5 cm. -- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral ; 36)

ISBN 978-607-708-395-5

1. Financiamiento de partidos políticos. 2. Financiamiento de campañas electorales. 3. Gastos de campaña. 4. Dinero. 5. Rendición de cuentas. 6. Fiscalización. 7. Proceso electoral -- México. I. Título. II. Serie..

Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral

Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-395-5

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente
Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador O. Nava Gomar
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente
Magistrado Flavio Galván Rivera
Magistrado Manuel González Oropeza
Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dr. Pedro Salazar Ugarte
Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva
Lic. Ricardo Barraza Gómez
Secretarios Técnicos

Índice

Presentación	11
Introducción	13
Contra el desfase validez de las elecciones y fiscalización del dinero electoral	15
Dinero y validez de los procesos electorales	20
Conclusiones	38
Referencias	40

Presentación

En la presente entrega de la colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene el orgullo de entregar al público la obra del Dr. Saúl López Noriega.

El trabajo está dedicado a uno de los temas fundamentales para el funcionamiento de una democracia: las relaciones entre el dinero y la política. El control de esas relaciones, necesario pero difícil de lograr, puede tener efectos peligrosos para la autonomía de la política e igualdad entre los ciudadanos. Para lograrlo las democracias modernas utilizan dos mecanismos incorporan financiamiento público a los partidos políticos y establecen diversos modelos de fiscalización de sus ingresos y gastos.

De acuerdo con el autor el modelo de fiscalización que operaba en México presentó deficiencias a la luz del proceso electoral 2011-2012. Este proceso evidenció el desfase que había entre los plazos para la fiscalización de las campañas electorales y los plazos bajo los cuales las autoridades electorales calificaban las elecciones. La reforma que surgió con el afán de atender esa problemática, fue aprobada en 2014 y creó tanto nuevas reglas como una nueva distribución de competencias en la materia.

La pregunta clave en el trabajo de López Noriega es si, y en qué medida, el nuevo esquema de fiscalización puesto en práctica en las elecciones de 2015, logró resolver el problema de la incompatibilidad de los plazos y, en consecuencia, impactar en el momento de calificación de las elecciones.

Para responderla el trabajo realiza un recorrido por los cambios constitucionales y legales, así como por la actuación de las autoridades electorales encaminada a implementarlos. López Noriega destaca los cambios en los plazos de fiscalización, la creación de un sistema de fiscalización en línea, así como el establecimiento de nuevas causales de nulidad electoral.

El autor analiza dos sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante las elecciones de 2015 relativas a las elecciones municipales en el Estado de Michoacán

(en Apatzingán y Sahuayo) en las que se alegaba desvíos de recursos públicos a favor de los candidatos ganadores. El punto medular de ese análisis es la posibilidad de acreditar las violaciones relativas al uso de los recursos y campañas y la distribución de la carga probatoria entre las partes de un juicio de nulidad, es decir, los requisitos y exigencias para que esas violaciones operen como causales de nulidad de procesos electorales.

La conclusión presentada por el autor destaca los avances en la materia, señalando al mismo tiempo con una extraordinaria claridad los obstáculos para dotar de efectividad al sistema nulidades en la materia. Según López Noriega, la modificación de los plazos para empatarlos con los tiempos de calificación de las elecciones, en principio, fue un paso importante para corregir la situación previa y hacer factible la declaratoria de nulidad. Sin embargo, puesta en práctica, la nueva dinámica también presenta ciertos problemas. En primer lugar, la interpretación rígida del TEPJF conforme a la cual la única prueba plena de un rebase de tope de gastos o de irregularidad en el ejercicio de los recursos de campañas es el dictamen consolidado emitido por el Instituto Nacional Electoral. En segundo, la carga de la prueba sigue recayendo en la parte que está controvirtiendo el resultado electoral y busca la nulidad de la elección. Finalmente, en tercer lugar, el análisis del requisito de determinancia que, según el autor, abre la puerta a la discrecionalidad de las autoridades jurisdiccionales.

El trabajo del Dr. Saúl López Noriega dibuja, de manera concisa y atinada, la reciente evolución de las reglas relativas a la fiscalización de las campañas, dando pie a una nueva reflexión sobre la aplicación de nuevas causales de nulidad. Se trata, sin duda, de una posición valiosa y altamente recomendada para los estudiosos de derecho procesal electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

¿Qué hacer con el dinero en la arena electoral? Este es justo uno de los grandes acertijos de las democracias contemporáneas –incluyendo, por supuesto, la mexicana. La interrogante, vale subrayarlo, no reside en si el dinero debe tener o no cabida dentro de la elección de nuestros gobernantes. El dinero es necesario para la política moderna. Pero esta premisa, de que el proceso político necesita del dinero, no ignora los riesgos de una riqueza que fluye en la arena electoral sin las ataduras de cauces institucionales adecuados. El reto consiste, por ello, en imaginar una red institucional que logre domesticarlo. Es decir, exprimir sus efectos positivos para la dinámica democrática y, al mismo tiempo, neutralizar sus consecuencias negativas.

Pero, ¿cómo domesticar la participación del dinero en los procesos políticos? Desde hace varias décadas, después de la Segunda Guerra Mundial, el financiamiento público se ha erigido en la herramienta institucional por antonomasia para controlar los efectos perniciosos del dinero. En principio, este modelo ofrece dos grandes ventajas: por un lado, a partir de una lógica redistributiva, permite que ciertas opciones políticas que pudiesen ser relevantes para el electorado no queden fuera de la batalla electoral por falta de riqueza y, por el otro, les asegura un capital a los partidos políticos que en principio elimina o, en su caso, atenúa el incentivo de que éstos recurran a empresarios o personas acaudaladas para obtener recursos económicos (Mendilow, 2012).

A lo largo de estos años, no obstante, ha surgido un amplio abanico de mecanismos institucionales cuyo objetivo, a partir de distintas trincheras, es también controlar el impacto del dinero en el juego electoral. Los cuales no necesariamente son excluyentes del financiamiento público. Al contrario, en no pocas ocasiones, la estrategia que han seguido algunos sistemas electorales es combinar algunas de estas técnicas para fortalecer su modelo de dinero público. Así, por ejemplo, algunos países ponen el acento en restricciones y prohibiciones a las donaciones por parte de los electores a los partidos políticos y/o candidatos; otros, en la fiscalización

del origen y uso del dinero con su correspondiente ramillete de sanciones; y algunos más, se centran en restricciones y topes al gasto de los partidos políticos y/o candidatos (Ohman, 2012).

Esta tarea, sobra mencionar, de controlar el flujo de recursos económicos en los procesos electorales, no es menor. De ahí que, en realidad, ninguna de las democracias contemporáneas haya logrado hasta el momento establecer un andamiaje institucional que resuelva de manera enteramente satisfactoria este acertijo. En este sentido, vale destacar que nuestro sistema electoral mexicano, en breve, pasó de sortear el reto de construir un modelo de financiamiento público¹ que permitiese que las opciones políticas diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) fuesen competitivas con independencia de sus recursos económicos, a enfrentar desafíos derivados de un pluralismo que en una férrea competencia por el voto ha flaqueado ante usos indebidos del dinero en la arena electoral (Moctezuma Barragán, 1999; González Oropeza, 2009). En concreto, hay tres prácticas que, desde hace varios procesos electorales, se han erigido en las asignaturas pendientes más importantes: rebase del tope de gastos de campaña de los partidos y/o candidatos; uso de recursos públicos para apoyar a determinadas fuerzas políticas; así como, compra de tiempo aire en radio y televisión para promover de manera abierta o velada a cierto partido político o candidato –lo cual, en el caso mexicano, está prohibido desde el año 2007, cuando se estableció un nuevo modelo de comunicación político-electoral que eliminó del comercio los spots de radio y televisión para atarlos a la lógica de financiamiento público.

En respuesta, en la última reforma electoral de 2014, se impulsó, entre otros ajustes, un conjunto de nuevas reglas encaminado a domar estas prácticas y perfeccionar el sistema electoral con el objetivo de evitar el uso indebido del dinero en los procesos electorales. ¿Cuáles son las características de estos cambios? ¿Qué tan

¹ Es necesario que mencionar que en sentido estricto se trata de un modelo mixto, pues si bien el modelo está construido sobre la base de un financiamiento preponderantemente público, también es posible que los partidos políticos reciban financiamiento privado vía aportaciones de militantes y simpatizantes, del autofinanciamiento, así como de rendimiento financieros, etcétera.

sencillo es hacer efectivo los correspondientes mecanismos de fiscalización? ¿Cómo funcionaron estas novedades institucionales en el proceso electoral de 2015? ¿En dónde se ubican estas técnicas frente a la experiencia internacional? La idea precisamente de este breve trabajo de investigación es tratar de responder a estas y otras interrogantes que giran en torno a uno de los eslabones más ambiciosos de esta última reforma electoral: condicionar la validez de los procesos electorales a ciertas reglas en el uso del dinero durante la competencia por el voto de la ciudadanía. La cual, sin duda, se trata de la apuesta del sistema electoral mexicano para perfeccionar su modelo de financiamiento público y, de esta manera, tratar de domesticar el dinero en el juego electoral.

Contra el desfase validez de las elecciones y fiscalización del dinero electoral

Pero antes de desmenuzar las principales características de esta reforma electoral, al menos en el rubro que nos interesa, es necesario detenernos un momento en una característica clave –hasta hace unos meses vigente– del sistema electoral. La cual en no pocas ocasiones fue señalada por diversas fuerzas políticas como una falla estructural tanto en la arena judicial como en la opinión pública. Y que fue justo la guía de estos últimos cambios en el sistema electoral. Se trata del desfase que existía entre la validez y calificación de los comicios, el procedimiento de fiscalización de los gastos de campañas de los partidos políticos y de particulares y, eventualmente, la apertura de un proceso penal por delitos electorales por parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Tres eslabones institucionales de suma importancia para el andamiaje electoral, pero que no estaban encadenados de tal manera que uno condicionase al otro: avanzaban conforme sus correspondientes etapas y pautas, sin tener la necesidad de entrelazarse.

En efecto, una de las características, hasta esta última reforma, de nuestro sistema electoral era que la validez de las elecciones estaba condicionada a diversos factores, tales como que los candida-

tos cumplieran con los requisitos para ocupar el cargo por el que compitió, se instalase un mínimo de casillas en el territorio que contempla el proceso electoral, que cierto número de casillas no sufriesen algunas de las anomalías que son causa de nulidad, etc. Sin embargo, el tema de la fiscalización del dinero podía ser objeto de sanciones económicas para los partidos políticos e, inclusive, en ciertos supuestos, de sanciones penales, mas no era un motivo para invalidar el proceso electoral en cuestión.

Esto significaba que dos aspectos clave de cualquier competencia política por el voto popular, como es la validez de los procesos electorales y la fiscalización del dinero, avanzaban por dos rieles institucionales distintos –con tiempos, pruebas y demás exigencias institucionales desfasadas. De ahí que un candidato a un cargo público, y su correspondiente partido político, podía ganar las elecciones, sortear la calificación de la autoridad electoral, ser designado electo, tomar posesión del cargo y, posteriormente, ser objeto de alguna sanción derivada de la fiscalización de la utilización de los recursos económicos –la cual, insisto, no implicaba la invalidez del proceso electoral en cuestión. Vale explicar un caso reciente que ejemplifica de manera clara este desfase institucional y, no menos importante, varios de los problemas de éste que precisamente se trataron de corregir con esta última reforma electoral.

Me refiero al proceso electoral de 2012 para elegir al presidente de la República. El origen de este asunto inició con el juicio de inconformidad impulsado por la Coalición Movimiento Progresista –integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC)– en contra del informe circunstanciado de esta elección elaborado por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Coalición que tuvo como candidato al poder ejecutivo federal a Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien se ubicó en el segundo lugar de las preferencias electorales, y que buscaba invalidar la victoria electoral de la Coalición Compromiso por México y de su candidato, Enrique Peña Nieto (EPN). En este contexto, la Coalición Movimiento Progresista atacó judicialmente este proceso electoral desde varias trincheras, pero en lo que nos interesa planteó una exigencia me-

dular: invalidar la elección a la presidencia de la República debido a un rebase del tope del gasto de campaña, de las aportaciones de simpatizantes y de pactar con diversos medios de comunicación propaganda electoral prohibida.

Ahora bien, en este rubro, las principales esgrimas de la Coalición demandante fueron básicamente las siguientes. En primer lugar, señaló que la Coalición Compromiso por México y su candidato EPN realizaron conductas graves contrarias a las reglas electorales por haber utilizado durante la campaña electoral financiamiento, paralelo y de procedencia desconocida, con la finalidad de llevar a cabo actos de compra y coacción del voto por parte de operadores del PRI, en el proceso electoral para la presidencia de la República 2012. Asimismo, a juicio de los demandantes, la Coalición Compromiso por México, y varios de sus candidatos a puestos de elección popular, entre ellos EPN, llevaron a cabo prácticas sistemáticas y generalizadas antes, durante y después de la jornada electoral para comprar votos a través de distintos mecanismos. Entre las que destacan la distribución de tarjetas Soriana cuya característica principal es que con éstas se podía adquirir mercancía de tal cadena comercial. Por último, la Coalición Movimiento Progresista planteó una batería de diversos aspectos para sostener que EPN y la Coalición Compromiso por México excedieron el límite de gastos de campaña electoral y de aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil. En concreto, estos flancos de ataque fueron gastos excesivos relativos a la publicidad y propaganda, a la operación de la campaña, así como para financiar actos relacionados con un evento deportivo.

Más allá de la calidad de las pruebas que ofreció la Coalición demandante para apuntalar sus argumentos, varias de las cuales fueron quejas presentadas ante el IFE, lo relevante es que esta solicitud de anular el proceso electoral por estas acusaciones evidenció el problema ya mencionado: el desfase estructural que existía, en nuestro andamiaje electoral, si se quería condicionar la validez de una elección presidencial a este tipo de agravios. En efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no podía anular una elección cuando varias de las principales pruebas aportadas eran quejas que apenas se habían presentado ante la

autoridad correspondiente, además de no contar con facultades de fiscal para investigar a profundidad ese tipo de acusaciones. Por su parte, el IFE y la FEPADE que sí debían averiguar estos temas, no podían hacer una pesquisa de esta magnitud en las semanas que tenían los magistrados electorales para resolver cualquier impugnación en contra del proceso electoral presidencial y proceder a emitir la constancia de validez de esta elección. La Coalición Movimiento Progresista, en respuesta a esta situación, arguyó en su demanda que para mejorar la calidad de nuestra democracia era necesario elevar el costo de quebrar los límites del gasto de campaña. No sólo como supuestos para establecer sanciones económicas y penales, sino también para anular una elección.

¿Cómo podían ceder, sin embargo, las autoridades electorales ante este argumento si todavía no habían llegado a su fin las investigaciones? La respuesta de los magistrados electorales consistió en realizar un mapeo bastante puntual del procedimiento para controlar y supervisar los gastos de campaña. El cual estaba a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE y cuyo trabajo consistía en elaborar un dictamen, a partir de los informes presentados por los partidos políticos y sus propias investigaciones, que debía ser aprobado finalmente por el Consejo General del IFE. De ahí que ese dictamen fuese el documento clave, con fuerza probatoria plena, para determinar si un partido político rebasó o no algún tope de gasto de campaña.

En este contexto, existían dos vías para averiguar si algún partido político había excedido los gastos de campaña permitidos en una elección presidencial: a) revisar los informes que los partidos y agrupaciones políticas debían presentar sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña; y b) resolver las quejas presentadas respecto el financiamiento y gasto de los partidos y agrupaciones políticas. Ahora bien, para el proceso electoral presidencial 2012, la Unidad de Fiscalización trazó un programa de trabajo que constó de tres etapas. La primera, cuyo objetivo era revisar las finanzas de los partidos políticos y coaliciones sobre los gastos realizados por los candidatos a la presidencia de la República durante el periodo comprendido entre el 30 de marzo y 30 de abril

de 2012. La segunda, por su parte, tenía como propósito escudriñar el informe preliminar de gastos de campaña de los candidatos a la presidencia de la República, al 30 de mayo de 2012. La tercera, y última etapa, tuvo como objetivo fiscalizar el informe final de los gastos de campaña de los candidatos en la carrera presidencial.

Un dato más: en cuanto a los tiempos de entrega y resolución, para el proceso electoral de 2012, se definió que los informes finales de gastos de campaña se podían entregar hasta el 8 de octubre de 2012, mientras que la propuesta de dictamen y resolución de la Unidad de Fiscalización debía realizarse máximo hasta el 25 de enero de 2013 ante el Consejo General del IFE, contando éste con cinco días más para su aprobación definitiva –fecha, sobra mencionar, en la cual el candidato ganador de la elección a presidente de la República ya estaba inclusive en funciones. En cuanto a las quejas por exceder el tope de gastos de campaña, los proyectos de resolución debían presentarse al mencionado Consejo General en no más de 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la denuncia –salvo aquellos asuntos que por sus características se justifique una ampliación del plazo señalado (López Noriega, 2015a).

Así, más allá de la calidad de las pruebas y argumentos presentados por la Coalición Movimiento Progresista, era prácticamente imposible, debido al diseño de nuestro sistema electoral, que los magistrados electorales se animaran a tomar en serio este aspecto de la impugnación y lo que esto hubiese significado: erigirse como autoridad fiscalizadora en sustitución de la Unidad de Fiscalización del IFE, ningunear la eventual aprobación del Consejo General respecto el dictamen de fiscalización, trazar una nueva ruta de etapas y tiempos de fiscalización que pudieron haber ido en detrimento de las garantías mínimas de audiencia de los acusados y, por último, recalibrar las sanciones por rebase de topes de gastos de campaña para saltar de meramente sanciones económicas a la invalidez de la elección presidencial.

Sobra mencionar que este desfase no era fortuito; por el contrario, era fruto de un procedimiento que, debido a la legislación electoral impulsada por la mayoría de los partidos políticos en el Congreso de la Unión, tenía una lógica y tiempos de definición

enteramente ajenos a la calificación del proceso electoral a la presidencia de la República. Lo cual tenía, por lo menos, dos consecuencias. Por un lado, generaba enormes costos de legitimidad para las autoridades electorales al no tener posibilidad de anular un proceso electoral y asumir el costo propio de que en la opinión pública lograrse cuajar la percepción de que hubo un rebase en el tope de gastos de campaña. Y, por el otro, este desfase creaba incentivos perversos en la dinámica electoral, al permitir que los partidos políticos y sus candidatos pudiesen calcular rebasar los toques de gastos de campaña, aprovechar recursos públicos a su favor o utilizar propaganda electoral prohibida, sabiendo que en caso de que se acreditase esta conducta en el proceso de fiscalización ya habrían ganado e inclusive tomado posesión del cargo, y la sanción económica correspondiente se aplicaría no al candidato, sino al partido o partidos políticos que hubiesen impulsado al candidato en cuestión.

¿Cómo corregir estas fallas del sistema electoral mexicano? La respuesta se ofreció precisamente con la reforma electoral de 2014. La cual implicó, entre otros cambios, repensar los tiempos de decisión de las instituciones electorales en cuanto a la fiscalización del dinero y, de esta manera, condicionar la validez de una elección a los saldos del escrutinio de los recursos económicos. La cuestión clave, ante este nuevo escenario institucional, es si estos ajustes son en efecto los adecuados para domesticar el dinero en la arena electoral mexicana.

Dinero y validez de los procesos electorales

El sistema de nulidades de las elecciones federales o locales

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma constitucional en materia electoral. Este ajuste, como suele suceder en nuestro país, recogía varias de las quejas o fallas argüidas por diversas fuerzas políticas respecto el último proceso electoral y abarcaba un ramillete de cambios en varios as-

pectos de la compleja madeja de reglas que es el sistema electoral mexicano. Entre estos, uno de los puntos clave fue un ajuste al sistema de nulidades de las elecciones federales y locales.

En efecto, al final del cada vez más extenso artículo 41 de la Constitución, se estableció que las nulidades de las elecciones federales y locales procederían por violaciones graves, dolosas y determinantes en tres supuestos: cuando haya exceso en el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos que marca el modelo de comunicación político-electoral; y en caso de recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales. Algo no menor: en caso de que se invalide la elección, se convocará a comicios extraordinarios en los cuales no podrá participar la persona sancionada.

Ahora bien, en principio, estos tres supuestos constitucionales en los que procede la nulidad de un proceso electoral buscan sellar algunos de los orificios de los que adolecía el sistema electoral y donde se habían colado recursos económicos ajenos a las reglas electorales durante comicios pasados. El objetivo, en este sentido, de cada uno de estos supuestos es evitar que circule dinero durante la competencia electoral que modifique la lógica del modelo de financiamiento público. Sea porque se rebase el tope de gasto de campaña; se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión; o porque desde alguna instancia de gobierno se apoye a un partido o candidato con dinero público o se aprovechen recursos de procedencia ilícita. El incentivo clave, por supuesto, y que se traduce en una novedad significativa de esta reforma, es que una vez que se acredite alguno de estos supuestos procede anular el proceso electoral en cuestión y, no menos importante, el candidato sancionado no podrá participar en la correspondiente elección extraordinaria.

En sintonía con esta adición constitucional, la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral (LGSMIME), en su artículo 78 bis, ofrece elementos más concretos de este nuevo sistema de nulidades. Es decir, en el texto constitucional se explican los tres supuestos en los que procede la nulidad de las elecciones federales y locales. Pero en esta ley se aterrizan ya algunos aspectos

tos relevantes. Sobre todo algunas características que debe reunir este grupo de tres violaciones para que eventualmente proceda la anulación de un proceso electoral. Me refiero puntualmente a que sean graves, dolosas y determinantes. Así, en primer lugar, tenemos que este cuerpo legislativo define como 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. Ayuda, por supuesto, esta definición de gravedad; sin embargo, aún deja varios aspectos sin definir: ¿Qué es una afectación sustancial a un principio constitucional? ¿En qué momento una afectación pone en peligro un proceso electoral y sus resultados? Son preguntas que ofrecen varias posibles respuestas y que al final deberá contestar los tribunales especializados en la materia.

Por su parte, se entiende que son dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral. Aquí la lógica es que ningún competidor electoral debe beneficiarse por excesos de su propia conducta o, en su caso, de su partido y equipo político-electoral. Es difícil imaginar un escenario donde algún partido político o candidato realicen conductas cuyo resultado sea rebasar el tope de gastos de campaña, obtener dinero público o gozar de propaganda electoral prohibida, sin que tengan conocimiento de la ilicitud de tales conductas y de que les puede beneficiar electoralmente. No obstante, esta regulación legal subraya que lo sancionable es el carácter aleñoso y abusivo de las conductas.

Dos ingredientes más: un aspecto medular y que se define de manera muy puntual es el momento en que estas violaciones adquieren el carácter de determinantes para efectos de los resultados electorales. Aquí esta ley se limita a repetir el criterio establecido en el texto constitucional: estas violaciones serán decisivas cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Por último, es necesario apuntar que en esta ley se establece que estas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. ¿Qué significa ofrecer pruebas, que eventualmente demuestren alguna de estas violacio-

nes, de manera objetiva y material? Se trata, una vez más, de términos que pueden tener más de un significado y, por ello, deberán ser los tribunales quienes fijen los alcances de ese rasero probatorio “objetivo” y “material”.

En cuanto al tema de la propaganda electoral prohibida, este mismo artículo 78 bis de la LGSMIME determina que se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea claro que, por su carácter reiterado y sistemático, se está frente a una estrategia publicitaria encaminada a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico genuino. Ahora bien, algo relevante es que esta prohibición no se limita sólo al hecho de *comprar* publicidad electoral prohibida, sino que se extiende también al caso de *adquirir* este tipo de propaganda. No obstante, ni en la Constitución ni en la legislación se aclara este otro aspecto clave de esta violación, y que también es supuesto para invalidar un proceso electoral: ¿Qué significa, entonces, *adquirir* cobertura informativa o tiempos de radio y televisión indebida?

Se entiende que uno de los puntos más complicados de esta prohibición es justo probar que no se ha respetado. Esto responde al hecho de que al estar fuera del comercio la compra-venta de spots, así como de entrevistas y demás productos mediáticos que puedan aprovecharse como propaganda político-electoral, es un muy complicado seguirle la pista a las transacciones económicas que eventualmente pacten un partido político y su candidato con algún medio de comunicación. Además de que no necesariamente siempre lo que está en juego es cierta cantidad de dinero, es posible también que el apoyo mediático a un candidato se realice a cambio, una vez que ocupe el cargo público por el que compite, de publicidad gubernamental o de aligerar ciertas disposiciones regulatorias. De hecho, un amplio abanico de casos, desde el establecimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral, ha girado en torno al reto que tienen las autoridades electorales para probar que cierto reportaje, entrevista, mensaje en cadena nacional o telenovela es o no propaganda electoral encubierta y, por tanto, prohibida (López Noriega, 2015b 2015c).

Esto explicaría la inclusión del verbo *adquirir*, como ingrediente clave de esta violación y como causal de anular un proceso electoral, pues su definición es bastante más amplia que el verbo *comprar* al grado de abarcar inclusive un pacto o arreglo que no implique un intercambio puntual de recursos económicos. No obstante, como ya se apuntó respecto otros términos o vocablos que trazan las características de este nuevo sistema de nulidades, serán las autoridades electorales (en particular, los tribunales) quienes eventualmente definirán los alcances del significado de *adquirir* cobertura informativa o tiempo aire en radio y televisión.

La fiscalización contra reloj

Como se mencionó líneas arriba, esta reforma electoral de 2014 acabó con el desfase institucional que existía entre el uso ilegal del dinero electoral y la validez de los comicios. Esto, sin embargo, como no es difícil de imaginar, implicó un reajuste significativo en el procedimiento de fiscalización del gasto de los partidos políticos y sus candidatos. Los tiempos y etapas institucionales tuvieron que reacomodarse para que embonasen el uso del dinero en el juego electoral con la calificación y validez de los procesos electorales.

Algunas de las novedades, en particular aquellas innovaciones que permitieron que embonasen los procesos de calificación y de calificación de los procesos electorales², de este nuevo modelo de fiscalización son las siguientes. En principio, es necesario mencionar que si bien el modelo de financiamiento del sistema electoral mexicano es preponderantemente público, también es cierto que los partidos políticos pueden recibir dinero privado sea vía aportaciones de militantes y simpatizantes, autofinanciamiento o de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Lo cual no significa,

² Aquí, en particular, sigo los siguientes ordenamientos: Ley general de partidos políticos; Ley general de instituciones y procedimientos electorales; Reglamento de fiscalización; y Acuerdo del Consejo General del INE por el que se emiten normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley general de instituciones y procedimientos electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal.

por supuesto, que ambos sistemas –el público y el privado– carezcan de controles y límites. Al contrario, el conjunto de reglas que integran el edificio institucional para fiscalizar el dinero que usan los partidos políticos y sus candidatos tiene como objetivo que tales recursos tengan un origen permitido por la ley, que no rebasen los topes establecidos y, por último, que las operaciones se realicen a través del sistema bancario.

En este contexto, los partidos políticos deben informar de manera clara los montos y destinos de los recursos que utilizan para sus actividades. La revisión de estos informes, junto con las auditorías correspondientes, para efectos de escudriñar el manejo de su contabilidad, es responsabilidad de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE). La cual, a su vez, está bajo la supervisión de la Comisión de Fiscalización y, finalmente, los proyectos de esta Unidad Técnica de Fiscalización son aprobados por el Consejo General también del INE. Vale mencionar a estas alturas que, en general, la fiscalización del INE le sigue la pista principalmente a tres tipos de gastos: gastos en actividades ordinarias, que abarcan salarios, rentas, estructura partidista y demás gastos que sean necesarios para el funcionamiento del partido en los ámbitos donde tenga presencia formal; gastos del proceso electoral, cuyo propósito es cubrir aquellas necesidades económicas que giran en torno a las actividades propias de las precampañas y campañas de los partidos políticos y; por último, los gastos en actividades específicas, las cuales se dirigen a erogaciones relacionadas con educación y capacitación encaminada a aguijonear la participación política, valores cívicos y respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, para cumplir con el objetivo de que los partidos políticos y sus candidatos se ciñan a los límites y alcances que permite el modelo de financiamiento del sistema electoral mexicano, es necesario que el INE cuente con facultades de comprobación; es decir, la posibilidad de auditar, verificar e inspeccionar el manejo de los recursos económicos de los jugadores de la competencia electoral. Entre los procedimientos que realiza el INE para cumplir con esta responsabilidad, destacan el monitoreo de anuncios espectaculares, impresos e Internet; las visitas de verificación para constatar

el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y que la información que proveen en sus informes sea cierta; así como, la confirmación con terceros, que consiste en triangular los datos ofrecidos por los partidos y sus candidatos mediante la solicitud de información a personas físicas y morales respecto las operaciones realizadas con éstos y, en su caso, con candidatos independientes.

No obstante, en este proceso electoral de 2015, el INE estrenó una serie de herramientas clave para alcanzar el objetivo de fiscalizar en tiempo real los recursos económicos de los partidos políticos y, de esta manera, tener resultados del proceso de escrutinio antes de la calificación de los comicios. En primer lugar, se implementó un Sistema Integral de Fiscalización que consiste en una plataforma de Internet donde los partidos políticos y candidatos independientes deben registrar sus operaciones de recursos económicos –es decir, ingresos y egresos. Este sistema permite que se registren operaciones diarias, a partir de registros como contratos, facturas, fotografías, etc., y como resultado de este cúmulo de datos también ofrece la oportunidad de generar informes al respecto. Esta información que ofrecen los jugadores de los procesos electorales se puede contrastar con aquella que genera el INE y con la que cuentan instituciones como el Sistema de Administración Tributaria (SAT) o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Esto significa que la Unidad de Técnica de Fiscalización del INE cuenta, en principio, con un escenario idóneo para el escrutinio del dinero electoral, pues existe un registro y acceso a información contable en todo momento y, además, es posible cruzar estos datos con otras fuentes para constatar su certeza.

Otra herramienta es el Registro Nacional de Proveedores cuya función es erigirse en el directorio, por decirlo de alguna manera, de aquellas personas y empresas que celebran contratos de bienes y servicios con partidos políticos y candidatos independientes. En el entendido que sólo aquellos proveedores que estén dados de alta en este registro podrán celebrar este tipo de contratos dentro del sistema electoral. Lo cual, por supuesto, ofrece una sólida plataforma de transparencia para el escrutinio, con el objetivo de combatir ciertas prácticas como la venta de facturas, la creación de empresas con alguna relación familiar o de amistad con los di-

rigentes de un partido o candidato y demás vicios que se venían presentando desde hace varios procesos electorales.

Estos eslabones institucionales, junto con otros más, permiten que la cadena de fiscalización cierre con algo inédito hasta el proceso electoral de 2015: la posibilidad de que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE escudriñe los recursos económicos de los partidos políticos y candidatos independientes al mismo tiempo que se desenvuelve la campaña electoral. De tal manera, que esta Unidad tiene la capacidad de integrar un dictamen y propuesta de resolución de fiscalización. Documentos que se integran a los resultados de la revisión de los informes periódicos que los partidos políticos deben entregar a la autoridad electoral y demás insumos derivados del sistema de fiscalización. Este dictamen y propuesta de resolución eventualmente serán palomeados por la Comisión de Fiscalización y, finalmente, estará sujeto a aprobación del Consejo General del INE. Y justo este resultado del proceso de fiscalización y sus evidencias, como prueba clave del manejo del dinero electoral, son el recurso por antonomasia de los partidos políticos y sus candidatos para impugnar la validez de los procesos electorales ante los tribunales locales y/o federales.

El Tribunal Electoral y el sistema de nulidades

El laboratorio por definición, como se sabe, para probar cualquier nuevo arreglo institucional en materia electoral son precisamente los comicios. Es ahí donde se puede evaluar con claridad el buen diseño de una reforma y, en su caso, calar el rumbo de los ajustes que necesita para su perfeccionamiento. Es, por ello, que es indispensable seguirle la pista a uno de los mejores registros de los conflictos y vicisitudes dentro de un proceso electoral: las sentencias de los tribunales. En concreto, aquellas decisiones de los jueces que reflexionan respecto si debe proceder o no la anulación de un proceso electoral por alguna de las violaciones que hemos comentado.

Desafortunadamente, en el proceso electoral federal de 2015, en el cual se estrenó este sistema de nulidades, sólo hubo casos

sobre uno de los tres supuestos de anulación: cuando se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales. No hubo ningún otro asunto que permitiese evaluar el desempeño de este nuevo sistema en los supuestos de rebasar del tope de gastos de campaña o que de comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos que determina el modelo de comunicación político-electoral. De ahí que valga leer con detenimiento este par de precedentes que reflexionan sobre la anulación de dos procesos electorales a nivel municipal.

Recurso de reconsideración SUP-REC-615/2015

El primer caso, entonces, se trata de un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF. Los hechos principales son estos: el pasado 7 de junio de 2015, se celebraron comicios para elegir a los integrantes del municipio de Apatzingán, Michoacán. A los cinco días, el Consejo Distrital Electoral de dicho municipio declaró la validez de la elección y entregó la constancia de mayoría al candidato común impulsado por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM). Inconformes con este cómputo electoral, días después, los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN) promovieron juicios de inconformidad ante el Comité Distrital Electoral de Apatzingán, Michoacán.

En respuesta, el Tribunal Electoral del estado de Michoacán emitió sentencia, en la cual confirmó la declaración de validez de la elección sujeta a escrutinio y procedió a entregar las correspondientes constancias de mayoría y validez. No satisfechos, el PRD y el PAN presentaron ante la Sala Regional de Toluca del TEPJF un juicio de revisión constitucional electoral. No obstante, esta Sala ratificó la sentencia impugnada del Tribunal Electoral del estado de Michoacán. Entonces, como última posible defensa de su postura, el PRD interpuso un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF.

Aquí sus principales tres argumentos. El demandante, en primer lugar, considera que no se valoró de manera adecuada la falta de

comparecencia del PRI en el primer juicio ante el Tribunal Electoral del estado de Michoacán, ya que existen figuras procesales que contemplan el castigo en caso de que se susciten ciertas conductas por parte de algunas de las partes. Lo cual fue justo lo que sucedió en dicho juicio: al no presentarse el PRI a comparecer debió operar la reversión de la carga de la prueba en contra de dicho partido político. Por otra parte, el demandante señaló que la Sala Regional no se pronunció respecto un aspecto medular: que el Tribunal Electoral local estaba obligado a recabar las pruebas necesarias para adoptar una decisión sólida. Esto debido a que, a juicio del demandante, la reforma electoral de 2014 implicó abandonar la regla de que las partes deben aportar las pruebas que consideren pertinentes, para adoptar un modelo probatorio democrático donde el tribunal es quien tiene la responsabilidad probatoria de conocer la verdad histórica que está en juego en cada caso que conoce. Por último, en tercer lugar, el demandante arguyó que hubo una indebida apreciación de la causa de pedir del juicio, junto con una incorrecta valoración de la prueba indiciaria, circunstancial o presuntiva. Es decir, no se evaluó de manera atinada el material probatorio (videos, notas periodísticas y demás documentos) que presentó el demandante durante el juicio para demostrar compra de votos, desvío de recursos públicos, participación de funcionarios públicos durante la campaña y el día de la elección, así como propaganda electoral indebida al divulgar durante la campaña acciones del gobierno en turno. De ahí que, a juicio del demandante, esta inadecuada valoración de estas pruebas, que evidenciaban violaciones suficientes para anular el proceso electoral, resultó en que el tribunal local exigió en términos prácticos una prueba imposible de cumplir.

La respuesta de la Sala Superior del TEPJF inició aclarando que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuyo único propósito es resolver cuestiones relacionadas con la interpretación de la Constitución o algún tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado mexicano. En breve: a través de este recurso no se pueden estudiar temas de legalidad. Esto debido a que ya existieron dos instancias previas que analizaron ese tipo de aspectos: el tribunal electoral local y la Sala Regional. Por ello, sólo se jus-

tífica de manera excepcional una tercera instancia judicial siempre que se limite a dirimir discusiones estrictamente constitucionales.

Una vez aclarado este punto no menor –la materia del recurso de reconsideración–, la Sala Superior del TEPJF inició señalando que dada la brevedad de los plazos en los que se deben tramitar y resolver los medios de impugnación en materia electoral, no es viable exigir que se desahoguen las pruebas confesional y testimonial de la misma manera en que se realiza en otras materias. Esta es la razón por la que el tribunal local, apoyado por la Sala Regional, no consideró pertinente que el desahogo de las pruebas confesional y testimonial se realizase ante la autoridad jurisdiccional y, en su caso, ante la presencia de la contraparte. No obstante, lo cierto es que sí previó rendir una declaración ante fedatario público, bajo el entendido de que esta vía era idónea, proporcional y razonable. ¿Por qué? Pues debido a que, ante la dificultad de rendir tales pruebas frente a la autoridad judicial, citar a los declarantes y a las partes para un interrogatorio cumplía con el objetivo de que se recibieran aquellas declaraciones que pudiesen contribuir la verdad de los hechos.

En cuanto al argumento de que la reforma electoral de 2014 modificó las reglas respecto cómo las partes deben aportar pruebas, de tal manera que las cargas probatorias fueron eliminadas del sistema procesal en materia electoral, siendo ahora responsabilidad de la autoridad judicial recabar las pruebas necesarias para conocer la verdad histórica, la Sala Superior consideró enteramente erróneo dicho argumento. Esto debido a que de una lectura de la Constitución y, en concreto, de esta reforma de 2014, no es posible ubicar ninguna disposición que puntualmente establezca que, dentro de un proceso jurisdiccional, las partes hayan dejado de tener la carga procesal probatoria para trasladarle a los tribunales el trabajo de recabar las pruebas que exige el sistema de nulidad en materia electoral. Asimismo, de una interpretación sistemática de las normas constitucionales que integran el sistema electoral mexicano, se puede concluir que la actuación de las autoridades electorales se consideran válidas hasta en tanto exista un acto de autoridad o sentencia que apunte lo contrario. Por tanto, cualquier involucrado en un conflicto o controversia electoral que señale

que cierto actuar de una autoridad electoral no es válida, debe justamente derrotar esta presunción de validez. Esto es, debe presentar pruebas que desacrediten esa presunción de validez que tienen las autoridades electorales y sus correspondientes actos.

Entonces, a partir de esta lógica de la presunción de validez de los actos electorales, quien utilice los medios de impugnación, con miras a anular un proceso electoral, tiene que aportar insumos mínimos probatorios que permitan evaluar sus argumentos. Esto, sin perjuicio de que las autoridades judiciales ejerzan sus facultades para reunir más elementos probatorios, si así lo consideran necesario para estar en posibilidad de emitir una decisión frente a los elementos ofrecidos por el demandante. Esto último, vale aclarar, no se traduce en que la autoridad judicial tenga la obligación de perfeccionar el material probatorio aportado por las partes, ni acabar de integrarlo con información o pruebas no presentadas, se trata de una facultad (mas no una obligación) que tienen estas autoridades para efectos de cumplir cabalmente con su trabajo de juzgar –sin romper el equilibrio entre las posiciones de las partes durante el juicio, ni eximir las de su carga probatoria.

Por último, la Sala Superior se pronunció respecto el argumento más relevante para nuestro tema: la supuesta violación de los principios constitucionales respecto la nulidad de la elección; en concreto, la indebida valoración de la prueba indiciaria, circunstancial y presuncional. Esto debido a que, según el demandante, él ofreció los elementos probatorios necesarios y suficientes para evidenciar que durante el proceso electoral se presentaron violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes que debieron resultar en la anulación de tales comicios por recibir y utilizar recursos de procedencia ilícita, así como recursos públicos en las campañas electorales. Sin embargo, según el demandante, la Sala Regional elevó el rasero probatorio a tal grado que en términos prácticos implicó exigir una prueba imposible, lo cual van en contra de las reglas probatorias del sistema de nulidad de procesos electorales establecidas en la Constitución.

La respuesta de la Sala Superior se circunscribió justo al objeto del recurso de reconsideración: estudios de constitucionalidad.

De ahí que el punto clave consistió en analizar si en la sentencia impugnada de la Sala Regional, respecto las pruebas presentadas por el demandante, se pronunció en cuanto alguna cuestión de constitucionalidad o, en su caso, haya inaplicado implícita o explícita cierta disposición constitucional. La conclusión de la Sala Superior es que en la ponderación de las pruebas no se utilizó ninguna disposición constitucional. Es decir, en ningún momento las decisiones del tribunal electoral local y de la Sala Regional implicaron una reflexión respecto algunos de los conceptos constitucionales que definen al sistema de nulidades de los comicios. De ahí que este argumento del demandante también fuese desechado por la Sala Superior.

En principio, alguien podría considerar que la decisión de la Sala Superior respecto este punto es poco satisfactorio y demasiado formalista, sobre todo porque estaba en juego la posible anulación de un elección municipal. No obstante, es necesario recordar que un aspecto medular del sistema de nulidades establecido por la reforma electoral de 2014, es precisamente los límites y alcances de las características constitucionales que lo definen. Por ello, aunque no sean discusiones muy atractivas, es relevante subrayar las reglas procesales para determinar cuándo y qué instancias electorales pueden afinar este manojo de reglas indispensable para hacer operable el sistema de nulidades. Y esto fue justo lo que determinó en esta sentencia la Sala Superior del TEPJF: reglas mínimas en materia electoral para probar una violación que amerite anular unos comicios, tales como pautas para desahogar pruebas confesionales y testimoniales en un juicio electoral; lógica de la carga probatoria y el papel de la autoridad judicial al respecto; así como, el momento procesal adecuado para discutir conceptos constitucionales sobre el material probatorio.

Recurso de reconsideración SUP-REC-618/2015.

Este segundo caso se trata también de un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF. Los hechos relevantes inician el 7 de junio de 2015, cuando se realizó la jornada electoral local para ele-

gir los integrantes del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán. Tres días después, el Consejo Electoral Municipal del Instituto Electoral de Michoacán declaró la validez de la elección y expidió la correspondiente constancia de mayoría y validez a la planilla de candidatos postulada por el PAN. No conforme con este resultado, días después, el PRI, quien ocupó el segundo lugar en el resultado electoral, promovió una demanda de juicio de inconformidad para impugnar este triunfo, bajo el argumento de que se actualizaban varias de las causales de nulidad de los comicios establecidas en la Ley de Justicia Electoral de Materia Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Michoacán.

El Tribunal Electoral del estado de Michoacán, en respuesta, confirmó el cómputo correspondiente al municipio de Sahuayo, Michoacán. Ante esta sentencia, el PRI impulsó un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional de Toluca del TEPJF. La cual, en su resolución, determinó revocar la sentencia del Tribunal Electoral de Michoacán y declarar la invalidez de la elección de los integrantes del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán. Como es fácil imaginar, el PAN no estuvo de acuerdo con esta decisión y, por ello, interpuso un recurso de reconsideración para someter a escrutinio a esta sentencia de la Sala Regional de Toluca. Sin embargo, antes de continuar, vale detenerse un momento en los argumentos de esta Sala Regional para invalidar este proceso electoral.

Un primer aspecto clave es que, según el demandante ante la Sala Regional, el tribunal electoral local no realizó una correcta valoración de las pruebas en lo referente a compra de votos, coacción del voto y promoción personalizada y uso de recursos públicos durante la campaña. En concreto, esta valoración no fue atinada debido a que se ponderaron las pruebas a partir de un estudio segmentado de las conductas presentadas como irregulares, lo que resultó en un estudio aislado de las pruebas aportadas. Esto es, nunca se ataron por el hilo común de una posible transgresión a principios constitucionales. Cuando el demandante, por el contrario, planteó el cúmulo de pruebas como un ramillete de conductas que por su sistematicidad, generalidad y continuidad demostraban precisamente la violación de principios constitucionales. No se trataba, por supuesto, de que el tribunal electoral

local le tuviese que dar la razón al demandante. Sin embargo, a juicio de la Sala Regional estudiar de manera aislada las pruebas no fue lo idóneo y, por ello, sólo por este motivo ya ameritaba revocar la sentencia impugnada. El siguiente paso, claro está, consistió en determinar si aun con una valoración correcta del material probatorio tenía razón el demandante respecto la invalidez del proceso electoral del municipio de Sahuayo.

La Sala Regional diseccionó, organizó y estudió los diferentes ataques del demandante de la siguiente manera. En primer lugar, se abocó al tema de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña. Aquí esta Sala subrayó que el análisis de esta causa de nulidad está estrecha y necesariamente atado a los resultados que obtuviese el INE del proceso de fiscalización de los recursos gastados por los partidos políticos y los candidatos. Esto es, más allá de si las pruebas que ofreció el demandante ante el tribunal electoral local y, después, ante la Sala Regional, lo cierto es que esa batería de pruebas las debió haber presentado ante el INE. Ahí fue donde tuvo que haber presentado las irregularidades en cuestión, para que esta autoridad electoral valorase dicho material probatorio y, en su caso, estableciese las sanciones correspondientes. Una vez que el INE dictaminase sí hubo o no un rebase en el tope de gastos de campaña, entonces, esa resolución debió haberse presentado ante la autoridad judicial, para efectos de que ésta leyese esa decisión a la luz del sistema de nulidades y determinar si se estaba ante una violación que ameritase invalidar el proceso electoral.

Esto se debe a que si bien la reforma electoral de 2014 buscó eliminar el desfase entre fiscalización del gasto de los competidores electorales y la validez de los procesos electorales, esto no significa que tal cambio constitucional haya permitido que hubiese procesos de fiscalización paralelos. Esto significa, concluye esta Sala Regional, que el estudio de la causa de nulidad de unos comicios por rebase de tope de gastos de campaña está sujeto a los resultados que arroje el proceso de fiscalización ejercido, de manera autónoma y especializada, por el INE. De ahí que la tarea de confirmar esta causa de nulidad argüida por el demandante debe partir siempre de lo resuelto en la revisión del dictamen consolidado

que en materia de fiscalización de gastos de campaña fue aprobado por el Consejo General del INE y, que en este caso en concreto, no encontró ningún rebase del tope de gastos de campaña, como argumenta el demandante, y tampoco estableció sanción o responsabilidad alguna al PAN ni a su candidato.

Lo más relevante, claro está, de esta decisión de la Sala Regional de Toluca del TEPJF no es si se actualizaba o no esta causa de nulidad, sino más bien las reglas mínimas que subrayó para efectos de acreditar esta violación: respetar la autonomía y especialización de las diferentes autoridades y procedimientos electorales –administrativos y judiciales– y, no menos importante, fijar el momento en el que se entrelazan éstos para generar eventualmente otras consecuencias normativas.

Luego, en seguimiento de la legislación local en materia electoral que contempla una causal de nulidad genérica de la elección, una vez que se reúnan varias condiciones señaladas por la misma ley, la Sala Regional procedió a evaluar dos hechos clave denunciados por el demandante. Por una parte, el otorgamiento del candidato del PAN de paseos a algunos alumnos de escuela del municipio de Sahuayo. Lo cual, a la luz de la normatividad electoral local, implicaría una infracción al ser entrega de beneficios en especie –conducta que se considera como un mecanismo de coacción del voto. Y, por la otra, el demandante considera que la celebración de un evento organizado, en principio a instancias del candidato del PAN, por la agrupación denominada “Acción Juvenil de Sahuayo” en el club nocturno denominado “Cherry”, otorgando a jóvenes el beneficio de entrada gratuita con la presentación de una pulsera que los identificara como parte de tal organización, se tradujo también en el otorgamiento de un beneficio directo y en especie. La Sala Regional consideró, sobre este punto, que si bien el demandante logró probar varios de los hechos denunciados, no es posible concluir que su realización fue generalizada. Se trató de actuaciones aisladas. Lo cual no es suficiente para acreditar el supuesto de nulidad genérica de la elección, pues éste se basa en la presentación de hechos irregulares que por su gravedad, extensión y sistematicidad tienen efectos generales sobre la validez de la elección en cuestión.

Así, a continuación, tenemos el punto más relevante del análisis de esta demanda de nulidad de un proceso electoral. Se trata del estudio de las irregularidades en las que sí se acusó la intervención del ayuntamiento o de sus funcionarios. En este rubro el demandante señaló que a lo largo del proceso electoral hubo una serie de anomalías que impidieron que la contienda se desarrollase en un contexto de legalidad y equidad, tales como organización de actos anticipados de campaña a favor del candidato del PAN, promoción personalizada de su imagen a través de la utilización de recursos públicos, así como coacción del voto mediante la entrega de apoyo públicos. Lo interesante, no obstante, al menos para el tema de este documento de investigación, es el dardo argumentativo para tratar de anular el proceso electoral en cuestión. En efecto, el demandante sostuvo que, a grandes rasgos, los hechos mencionados prueban que se vulneraron los principios de equidad en la contienda y de neutralidad del Estado, establecidos en los artículos 41 y 134 de la Constitución federal. Es decir, el demandante en ningún momento trató de hacer valer una causal específica ni genérica de nulidad de la elección, optó más bien por la invalidez de ésta por vulneración de principios constitucionales.

La Sala Regional consideró que si bien la invalidez de unos comicios por vulneración de principios constitucionales no se encuentra expresamente reconocida en la legislación del país, ciertamente el TEPJF ha sostenido que es viable y exigible a los tribunales especializados en la materia que se erijan como garantes del texto constitucional y de los principios que lo integran. De esta manera, y siguiendo diversos precedentes, esta Sala Regional señaló que la metodología para estudiar posibles violaciones a principios constitucionales implica cuatro pasos. En primer lugar, la exposición de un hecho que se estime violatorio a algún principio o disposición constitucional; después, comprobar de manera plena el hecho que se denuncia; luego, determinar el grado de afectación que la violación al principio constitucional en cuestión haya provocado dentro del proceso electoral y; por último, definir si la infracción resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección. Después de seguir estos pasos, como ya se

mencionó, la Sala Regional determinó revocar la sentencia del tribunal electoral local y declarar la invalidez de la elección de los integrantes del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán.

El PAN, en respuesta, interpuso un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF. En general, los argumentos de este partido político fueron que esta sentencia de la Sala Regional de Toluca no se ajustaba a la Constitución ni a la ley, al omitir la valoración de algunas pruebas, ponderar de manera incorrecta otras y estudiar de manera imprecisa los agravios planteados. Lo cual resultó que esta Sala Regional de manera errónea declarase inválida la elección impugnada. La Sala Superior, sin embargo, ratificó esta sentencia. No obstante, previo a esta decisión, determinó que existe dos vías para dar marcha atrás a un proceso electoral: la nulidad y la invalidez. Es to es, desde la reforma electoral de 2007, se estableció en la Constitución que el TEPJF sólo puede declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley. De tal manera que si un hecho no puede concebirse normativamente como causa de nulidad, entonces, no puede ser sometido a examen sus efectos en el sistema electoral. No obstante, cuando se realiza un estudio respecto si un proceso electoral incumplió con los principios constitucionales, entonces, una vez que se ponderen de manera adecuada las pruebas pertinentes, se podrá determinar la invalidez de la elección.

La Sala Superior, asimismo, ratificó la metodología señalada por la Sala Regional para analizar la validez de una elección por vulneración de principios constitucionales. Pero, además, agregó algunos elementos sobre estos cuatro pasos que es necesario comentar. En primer lugar, determinó que corresponde a la parte que solicita la invalidez de la elección, exponer los hechos que considere que vulneran algún principio o precepto constitucional. Por otra parte, subrayó que la carga de la prueba corresponde, por supuesto, a la parte demandante para efectos de demostrar que el hecho denunciado realmente sucedió en los términos señalados. Lo más interesante, no obstante, tiene que ver con los últimos dos pasos de esta metodología: aquilatar el grado de afectación que la violación del principio constitucional produjo en el proceso electoral y determinar si la infracción es cualitativa o cuantitativamente de-

terminante para invalidar la elección. Se trata, sobra mencionar, de cláusulas abren la puerta a la discrecionalidad judicial. Y, por ello, lo deseable hubiese sido que la Sala Superior puntualizase más el sentido de estas expresiones tan ambiguas. En cambio, ofrece la siguiente orientación:

En cambio, para determinar el grado de afectación que haya sufrido el principio o precepto constitucional que de que se trate, es menester que el juzgador analice con objetividad los hechos que hayan sido probados, para que, con apoyo en los mismos, determine la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional, afecto de establecer si es de considerarse grave; exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión, o bien, se trata de una violación legal que no alcanza entidad para declarar la invalidez del acto público válidamente celebrado.

Finalmente, para determinar si la infracción al principio o precepto constitucional cualitativa o cuantitativamente determinante para anular la elección de que se trate, deben seguirse las pautas contenidas en los criterios generalmente aceptados, que versan sobre el análisis del elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o número.

Así, siguiendo esta elástica metodología, la Sala Superior del TEPJF concluyó que efectivamente se había presentado una serie de hechos en la elección municipal de Sahuayo, Michoacán que vulneraban principios constitucionales, que habían quebrado el equilibrio que debe existir en los procesos electorales entre las diversas fuerzas políticas que compiten y, por tanto, era pertinente declarar la invalidez de tal proceso electoral.

Conclusiones

No hay una única receta para enfrentar el acertijo de domesticar los recursos económicos en los comicios en una democracia constitucional. En este sentido, la solución planteada por la reforma

electoral de 2014, ofrece dos ventajas claras: por un lado, embona el proceso de fiscalización del dinero electoral con la validez de los procesos electorales y, por el otro, modifica los incentivos de tal manera que traslada un costo al candidato ganador, cuyo proceso electoral se llega a anular por el uso indebido del dinero en la competencia electoral, que es no volverse a presentar en la elección extraordinaria. ¿Son estos incentivos suficientes para frenar el uso de dinero indebido en el sistema electoral mexicano?

Es una pregunta que difícilmente se puede contestar pues, desafortunadamente, el nuevo sistema de nulidades de las elecciones tuvo pocas oportunidades de echarse andar en su primera prueba clave: el proceso electoral federal de 2015. Es necesario, sin duda, que en las siguientes elecciones vengan más casos para ir calibrando los diferentes aspectos que determinan la efectividad de este nuevo esquema. Ahora bien, una pregunta por demás pertinente es si son proporcionales los casos llevados a tribunales en estas últimas elecciones federales con el reiterado uso indebido del dinero electoral. Es decir, más allá de ciertas quejas que presentan en cada proceso electoral de los partidos políticos y sus candidatos, y que en no pocas ocasiones son usadas como estrategia para ganar juicios en la opinión pública más que en los tribunales, lo cierto es que no existe un registro claro de qué tan grave es el uso de dinero indebido en los comicios. En principio, el puñado de investigaciones periodísticas que se han realizado al respecto (Ugalde, 2015), invitan a pensar que es un problema grave y sistémico que debiese reflejarse más en los casos que resuelven las autoridades electorales. Puede haber varios factores que inhiban o dificulten que los casos de uso indebido del dinero electoral se lleven a las autoridades, pero lo cierto es que mientras esto no suceda no es posible evaluar a cabalidad el sistema de nulidad de las elecciones.

Por otra parte, respecto este par de casos que sí se presentaron hasta la Sala Superior del TEPJF, vale comentar que si bien no son asuntos muy atractivos, abordan aspectos clave del tema: los requisitos y exigencias para que ciertas violaciones electorales operen como causales de nulidad de procesos electorales. En este sentido, llama la atención que ante un proceso de ampliación,

desde hace varias reformas electorales, de los supuestos para anular elecciones locales y federales, el TEPJF insista en incursionar en el discrecional y riesgoso camino de invalidar una elección por principios electorales. No se niega, por supuesto, que al ser un órgano judicial que cumple con funciones de control constitucional, deba preocuparse por que la Constitución tenga una eficacia directa en los procesos electorales. Pero, si cada vez hay más supuestos para anular elecciones, ¿por qué no hacer el esfuerzo por encuadrar en alguno de éstos las demandas que se le presentan en cada proceso electoral?

En este sentido, sin duda, el futuro de este sistema de nulidad de las elecciones depende de las oportunidades que surjan para someterlo a prueba, su correspondiente perfeccionamiento y, no menos importante, de las rutas procesales que construya el TEPJF para darle cauce a este tipo de litigios. El peor escenario es que teniendo un esquema institucional, con supuestos bastante claros, para atar el uso indebido del dinero electoral con la validez de las elecciones, los tribunales opten por otra vía que inyecta una dosis significativa de incertidumbre al proceso de decisión judicial y, peor aún, someta a una todavía mayor presión a los tribunales al ejercer una de sus funciones más delicadas, como institución contra-mayoritaria por antonomasia, que trabaja sin ninguna atadura de responsabilidad con la ciudadanía: anular resultados electorales respaldados por una mayoría de los electores.

Referencias

- González Oropeza, Manuel (coord.), *La justicia electoral en México: 20 años*, TEPJF, México, 2009.
- López Noriega, Saúl, *Elección presidencial 2012: análisis de su impugnación*, TEPJF, México, 2015a.
- , “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante los medios de comunicación” en *Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2015b.

- , “Elecciones 2012: equidad electoral y propaganda encubierta en medios de comunicación” en *Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, TEPJF, México, 2015c.
- Mendilow, Jonathan, “Introduction: political finance, corruption and the future of democracy” en Mendilow, Jonathan (ed.), *Money, corruption and political competition in established democracies and emerging democracies*, Lexington Books, UK, 2012.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM–Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Ohman, Magnus, *Political finance regulations around the world. An Overview of the international IDEA database*, International IDEA, Suecia, 2012.
- Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado” en *Nexos*, México, No. 452, Agosto 2015, pp. 21-28.

Dinero y validez de los procesos electorales.
¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en
las elecciones?, número 36 de la colección Cuadernos
de Divulgación de la Justicia Electoral, se terminó de imprimir
en noviembre de 2016 en Impresora y Encuadernadora Progreso,
S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244,
colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.