

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JRC-402/2003; SUP-RAP-234/2009;
SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009;
SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009.

*Luis Eduardo Medina Torres**

El tema del rebase de topes de gastos de campaña se inscribe en las consideraciones sobre la equidad en la contienda. Desde 1994 buena parte de la discusión de las reformas electorales tenía que ver con los recursos que usaba el partido entonces gobernante. La disputa estaba en el ingreso y en el gasto que podía utilizar y las consecuencias que esto tenía en el comportamiento de los votantes.

Por esta circunstancia se estipularon tanto límites a las fuentes de ingresos, lo que implicó reducir las aportaciones privadas e incrementar las públicas, como la revisión al uso de los recursos ya fueran éstos de origen privado o público, con lo que se constituyeron los topes de gasto de campaña.

La noción de *tope* implica que, independientemente de la cantidad de dinero que un partido o un candidato pueda obtener de diversas fuentes, el uso de tales recursos está limitado a un monto determinado, si los participantes llegan a rebasar ese monto, entonces, se generan sanciones para los actores que hayan superado ese límite.

El tope de gasto de campaña es un mecanismo para fiscalizar el uso de recursos económicos, materiales y humanos con la finalidad de propiciar equidad entre los diversos participantes en la contienda electoral. Señalamos que tiende a generar equidad porque establece la misma barrera para todos, aunque el ingreso no sea el mismo para los diversos actores.

Es una medida fiscalizadora porque se desarrolla posteriormente a los actos que se revisan, teniendo diversas consecuencias, dependiendo de la legislación que se trate, siendo comunes

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

las multas económicas, reducción del financiamiento público y pérdida de registro de los partidos políticos, solamente de manera excepcional están regladas posibles anulaciones de comicios o restricciones adicionales para los candidatos y partidos que rebasen el tope de gasto de campaña.

En el ámbito federal, las legislaciones electorales de 1996 y 2008 estipularon multas, reducción de financiamiento y pérdida del registro; se han presentado casos de las dos primeras, pero no de la última posibilidad. En el plano local, los congresos estatales han incorporado en sus respectivas legislaciones electorales otras determinaciones como la prohibición para que los partidos y los candidatos que rebasen el tope puedan participar en los comicios extraordinarios.

La legislación electoral en el Distrito Federal contemplaba las mismas sanciones que el régimen federal, con el agregado de que si hay rebase de los topes se deben anular los comicios y en las elecciones extraordinarias no pueden participar ni candidatos ni partidos que hubieran rebasado el tope de gasto de campaña.

La línea jurisprudencial que se presenta está conformada por sentencias en dos momentos diferentes: los procesos electorales locales en el Distrito Federal de 2003 y de 2009, es importante anotar que en el segundo ya estaba vigente el modelo de comunicación política que instauró la reforma electoral de 2007-2008.

En los dos casos, el propósito que se buscó fue que los tribunales electorales declararan la nulidad de la elección por el rebase de topes de gastos de campaña que cometieron, según los impugnantes, los candidatos ganadores a la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo, en ambas ocasiones postulados por el Partido Acción Nacional (PAN).

También en los dos casos, los impugnantes pretendían que se convocara a elecciones extraordinarias en las que no podrían participar ni los candidatos ni el partido sancionados, ya que la legislación electoral vigente en el Distrito Federal determinaba que los candidatos y partidos que rebasen el tope

de gastos de campaña no pueden participar en los comicios de reposición.

Así, los demandantes en ambos asuntos solicitaron que se anularan las elecciones ordinarias, se multara al partido político, se le aplicara a éste y a los candidatos la restricción para que no pudieran participar en los comicios extraordinarios que fueran convocados ante la anulación.

El asunto de 2003 es un juicio de revisión constitucional mediante el cual los diversos partidos que impugnaron la elección demandaban la nulidad de los comicios por un presunto rebase del tope de gasto de campaña del PAN y de su candidato a la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo.

Por su parte, el caso de 2009 es un recurso de apelación en el que los impugnantes cuestionaban la aparición del candidato del PAN en una entrevista televisiva en medio de un partido de futbol de la liga profesional de México, lo que constituía una violación constitucional suficiente para anular la elección.

Ambos casos terminaron en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ya que en el de 2003 las Salas Regionales del Tribunal no tenían competencia para revisar las sentencias de los tribunales electorales de las entidades federativas, mientras que en el segundo, al ser una presunta violación al modelo de comunicación política el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE),¹ emitió una resolución que fue combatida por medio del recurso de apelación.

En el caso de 2003, la Sala Superior revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) y declaró válida la elección, con lo que dejó firme el triunfo del PAN y de su candidato. En el caso de 2009, la Sala Superior confirmó la resolución del IFE, con lo que dejaba sin contenido la posibilidad de acumular la entrevista al gasto de campaña del candidato

¹ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

ganador en Miguel Hidalgo. A continuación se presenta un resumen de los dos casos.

Antecedentes, demanda y sentencia del SUP-JRC-402/2003

El 2 y el 12 de julio de 2003, los partidos Convergencia (PC) y de la Revolución Democrática (PRD) presentaron quejas por el presunto rebase de tope de gastos de campaña por el PAN y su candidato a la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo.

El 6 de julio se realizaron las elecciones locales en el DF, resultando ganador en la delegación Miguel Hidalgo el PAN. El 8 de julio sesionó el consejo distrital XIV del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para realizar el cómputo delegacional, expedir la constancia de mayoría y la declaratoria de validez de la elección a favor del candidato del PAN.

El 22 de agosto el Consejo General del IEDF aprobó el acuerdo ACU-685-03 mediante el que la comisión de fiscalización de ese instituto determinó el rebase del tope de gasto de campaña por el PAN. El 27 de agosto, el PAN promovió recurso de apelación ante el TEDF en el que impugnó el acuerdo antes referido.

El TEDF dictó sentencia el 12 de septiembre y confirmó el acuerdo ACU-685-03 en el que determinó la nulidad de los comicios en Miguel Hidalgo y la revocación tanto de la constancia de mayoría como de la declaratoria de validez de la elección. Inconforme con esta sentencia, el PAN promovió el 17 de septiembre un juicio de revisión constitucional ante la Sala Superior del TEPJF.

Antes de que la Sala Superior dictara sentencia, el IEDF aprobó un segundo acuerdo de fiscalización, el ACU-692-03 de 24 de septiembre, mediante el cual determinó que el PRD que había sido el segundo lugar en votos, también habría rebasado el tope de gastos de campaña.

La Sala Superior consideró en la sentencia que el dictamen ACU-685-03 emitido por la comisión de fiscalización era defec-

tuoso porque tenía errores técnicos, por lo que determinó revocar dicho acuerdo con lo que dejaba sin base el presunto rebase del tope de gastos de campaña.

Adicionalmente, la Sala Superior determinó que no se actualizaba la hipótesis de determinancia, ya que al haber rebasado el segundo lugar el tope de gastos había erogado más recursos que el primero con lo que no se podía establecer que el gasto del PAN hubiera sido el factor determinante para que ganara.

El caso generó mucha polémica por ser la primera ocasión que se anulaba una elección por presunto rebase del tope de gastos de campaña; sin embargo, el asunto también mostró las limitaciones de fiscalización porque los dictámenes emitidos por la autoridad administrativa fueron considerados deficientes por el Órgano Jurisdiccional.

Otra limitación que mostró el asunto fue el periodo que tuvieron los órganos electorales del Distrito Federal para realizar la fiscalización y la consiguiente declaratoria de nulidad, lo que implicó que dejaran de considerar el segundo dictamen, el que sí fue valorado por el Tribunal federal.

Finalmente, el caso de 2003 regresó a la discusión los requerimientos de fiscalización, de los elementos técnicos y los tiempos para llevarla a cabo, y de las consecuencias jurídicas y políticas de la anulación de elecciones.

Antecedentes, demanda y sentencia del SUP-RAP-234/2009

En mayo de 2009, los partidos Convergencia (PC), Nueva Alianza (NA), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI), además de dos ciudadanos presentaron denuncias por la aparición del candidato del PAN en una entrevista televisada durante un partido de fútbol.

El 22 de junio el Consejo General del IFE declaró infundado el procedimiento especial sancionador. Inconformes con la resolución, el PRD, PC y una ciudadana promovieron recursos de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

apelación. El 22 de julio, la Sala Superior dictó sentencia ordenando al IFE que repusiera la resolución incorporando los elementos aprobados en la sesión.

El 27 de julio, el Consejo General del IFE emitió nuevamente el acuerdo CG313/2009 mediante el cual volvió a considerar infundado el procedimiento sancionador. El 31 de julio, el PC, el PRD, el PAN y dos ciudadanos promovieron recursos de apelación para combatir el acuerdo referido.

El centro del litigio fue que el IFE consideró que la entrevista sí fue propaganda electoral; sin embargo, no estuvo probado que dicha entrevista fuera producto de un acuerdo entre la televisora y el candidato para vulnerar el modelo de comunicación política que prohíbe la adquisición de tiempo en televisión por los partidos y los candidatos.

La sentencia de Sala Superior confirmó los puntos resolutivos del IFE: la entrevista encuadraba en el tipo de propaganda electoral permitida, había sido un ejercicio de libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica, por lo que no vulneró el modelo de comunicación política y no debía ser acumulado como un gasto en la cuenta del partido político.

El interés de cuantificar la entrevista como propaganda significaba determinar el rebase del tope de gasto de campaña y la violación a una prohibición constitucional: la adquisición de tiempo en televisión por el partido y el candidato. La Sala razonó que: "...El hecho de que se hubiera agendado una entrevista con anticipación, no implica, de suyo, que se estuvieren adquiriendo tiempos en radio y televisión." (Resumen de la sentencia, consultable en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.)

Este caso también generó polémica porque se estaba involucrando a una televisora como parte de los interesados en el éxito de una candidatura. Sin embargo, el asunto mostró de manera notable las dificultades de aplicación del modelo de comunicación política.

En un sentido limitativo, los demandantes primigenios pedían una aplicación estricta de la normatividad y consideraron que la

entrevista era violatoria del régimen electoral. Empero, las autoridades administrativa y jurisdiccional consideraron que la entrevista no violentaba la legislación con lo que convalidaron aquella.

La consecuencia de validar la entrevista es que se dejaba sin contenido la impugnación por el rebase del tope de gasto de campaña, al no tener que agregar a la cuenta del partido político el costo de tiempo en televisión del lapso que duró la entrevista.

Por último, el caso de 2009 mostró las dificultades de aplicación de una de las novedades de la reforma electoral de 2007-2008: el establecimiento de un mecanismo de control para la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación electrónicos.

Recapitulación de la línea jurisprudencial

A la línea de rebase de topes de gastos de campaña hay que agregar dos sentencias más que fueron resueltas en los comicios locales de 2009 (SM-JRC-177/2009 y SDF-JRC-65/2009, ambos juicios de revisión constitucional promovidos en las Salas Regionales de Monterrey y del Distrito Federal, respectivamente), en las que se mostraron las dificultades antedichas con el agregado de las limitaciones para la valoración de las pruebas que configuran el rebase del tope de gastos de campaña.

A las limitaciones técnicas, operativas y de temporalidad, hay que adicionar el propósito del tope de gasto de campaña: la tutela de la equidad en la contienda. Éste, que es uno de los objetivos centrales de la reforma electoral de 2007-2008, ha estado recurrentemente en la revisión de las sentencias, por lo que se hace necesario regresar a él.

La equidad en la contienda tuvo como guía la necesidad de equilibrar las condiciones de competencia; sin embargo, se ha convertido en un mecanismo que los partidos políticos utilizan para demandar casi cualquier acción por parte de las autoridades electorales.

También se ha convertido en una medida estratégica de los actores políticos, ya que cuando son cuestionados piden una

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

aplicación laxa de la ley, mientras que cuando son demandantes solicitan una aplicación estricta, de manera que tienen un comportamiento poco leal a la legislación.

Así, el rebase de tope de gastos de campaña es un instrumento adecuado para buscar la equidad en la contienda electoral, empero, también debe ser evaluado como un medio para generar certeza entre los contendientes.