

¿CÓMO SANCIONAR EL REBASE DE TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA?

Un ejemplo
de lo que no funciona

Ana Laura Magaloni Kerpel
Karla Prudencio Ruiz

EXPEDIENTES:

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.

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco normativo de los topes de gasto de campaña; III. Hechos del caso: la elección de delegado en Miguel Hidalgo en 2003; IV. Sentencia del TEDF; V. Sentencia del TEPJF; VI. Problemas de un mal diseño legislativo: ¿qué es determinante para ganar una elección?; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Uno de los requisitos básicos de cualquier sistema electoral creíble es la equidad entre los competidores. Es decir, que las fuerzas políticas y los candidatos compitan por los puestos de elección popular en una cancha del juego pareja,

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

sin que existan ventajas indebidas para algún candidato, y que sean tratados de forma equitativa por las normas y los árbitros. En el caso de México la equidad en la contienda electoral significó, por mucho tiempo, construir las condiciones para que los partidos de oposición pudiesen ser verdaderos contrincantes del partido hegemónico. Una vez superada esta primera asignatura, el problema de equidad pasó a ser un problema muy similar al del resto de las democracias: cómo garantizar que ninguno de los competidores tenga ventajas indebidas respecto de sus contrincantes y que, a la vez, todos los competidores puedan acceder a una serie de prestaciones públicas atendiendo a criterios equitativos y proporcionales.

La regulación en torno al financiamiento de las campañas políticas es uno de los ejes torales de la equidad electoral. En México, la legislación electoral le apostó a otorgar a los partidos políticos un financiamiento público robusto y distribuirlo entre los jugadores con criterios de equidad. Asimismo, desde 1993, se legisló para fijar topes al gasto de campaña.

A partir de entonces, una y otra vez, los partidos políticos se han acusado mutuamente de rebasar los topes de gastos en contiendas electorales locales y federales. Lo peor del tema es que muchas veces esas acusaciones, de acuerdo con los informes del IFE, han resultado verdaderas. La pregunta a resolver es: ¿por qué los topes de gastos de campaña por lo general no se respetan en elecciones federales ni locales?

La tesis que sostiene este artículo es que el tipo de sanciones que reciben los partidos políticos cuando rebasan el tope de gastos de campaña no incentiva el cumplimiento de las reglas en este ámbito. Ejemplo de ello es lo sucedido en la elección de 2003 para jefe delegacional de Miguel Hidalgo en el DF. En esos años, el Código Electoral del Distrito Federal establecía que la sanción por violar el tope de gastos de campaña podía ser la anulación de la elección siempre y cuando se demostrara que ello había sido *determinante* para el resultado (art. 219, inciso f). ¿Cómo demostrar que el exceso de gasto fue determinante para ganar una elección?

Como veremos en este artículo, es muy difícil saber qué variable, de todas las que están en juego, fue la determinante para

ganar una elección. El dinero, el carisma del candidato, la coyuntura, la estrategia política, los errores de sus contrincantes, entre muchas otras, son variables que pueden determinar el resultado de la elección. Por tanto, los tribunales no van a poder determinar cuándo el dinero adicional fue la variable que explica el resultado y cuándo no. Pero lo que sí puede suceder es que los tribunales se equivoquen radicalmente en el modo de abordar una cuestión tan compleja como lo es el impacto del dinero en el resultado electoral. El análisis de las sentencias del Tribunal Electoral del DF (TEDF) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con respecto a la anulación de la elección de jefe delegación de Miguel Hidalgo en 2003 da cuenta perfecta de este problema. Los jueces no saben cómo aplicar, de forma más o menos apegada a los métodos científicos, un artículo que exige que el rebase de los topes de gastos de campaña sea determinante para el resultado de la elección. Ello requiere un análisis estadístico complicado y el resultado del mismo nunca puede proporcionar las certezas que necesita el juzgador para aplicar la ley. La lección más importante que nos dejan ambas sentencias es que con un diseño legislativo equivocado se pueden generar graves injusticias, o bien, se puede incentivar desacato generalizado a las normas que regulan los topes de gastos de campaña.

Este artículo tiene seis secciones. En la primera, se analiza brevemente cómo se han regulado los topes de gastos de campaña en México como un requisito central para la equidad del sistema electoral. En la segunda, se describirán los hechos que dieron origen a la disputa entre el PAN y el PRD en la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo en 2003. En la tercera sección, se analizará cómo determinó el TEDF que el exceso de gasto del PAN en dicha contienda había sido determinante para el resultado de la misma y, por tanto llevó a anular la elección. En la cuarta sección, se verá cómo la Sala Superior del TEPJF revoca esa sentencia y determina que el exceso de gasto no había sido determinante. En la quinta sección se analizará por qué el dinero es importante en las contiendas electorales pero no necesariamente es el factor determinante del resultado. La última sección se dedicará a las conclusiones de este trabajo.

II. Marco normativo de los topes de gasto de campaña

La idea de establecer topes a los gastos de campaña surge de una realidad nacional: existen poderes fácticos con intereses propios que operan en torno a la contienda electoral y que pueden tener una enorme capacidad de influencia en el resultado. En este contexto, las reformas en torno al financiamiento de las campañas y los topes de gastos han buscado blindar los procesos electorales de la influencia de tales poderes.

Así las cosas, en 1993 se introdujo una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en la que, de manera general, se establecieron regulaciones a los financiamientos privados y, por primera vez, se introdujo la idea de topes de gastos en las campañas electorales; esto tenía como fin acercarse cada vez más al ideal de la equidad dentro de la contienda electoral. Los puntos más importantes de la reforma de 1993 fueron los siguientes: a) se restringían las aportaciones o donativos que realizaban entes privados a los partidos políticos, se prohibían las aportaciones de gobernantes, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles; b) se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, que fungía como un órgano de control constitucional y sus decisiones eran definitivas e inatacables, pero carecía de competencia para calificar la elección presidencial; c) desaparecieron los colegios electorales y con ello el sistema de “autocalificación” en el que los diputados y senadores tenían la función de calificar su elección, para esto se le otorgó la responsabilidad de la calificación de la elección al Instituto Federal Electoral (IFE);¹ d) se reconoció el derecho de los mexicanos a participar en la jornada como observadores electorales y e) se introdujo la idea de los topes de gastos de campaña en la Constitución,

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).

reconociéndolos como un elemento necesario para transitar a una verdadera democracia electoral. Este límite sería establecido para las elecciones presidencial, de senadores y de diputados por el Consejo General, y por las juntas ejecutivas locales y distritales respectivamente. Por su parte, la reforma de 1994 modificó la idea de quién establecería los límites para que, de esta manera, fueran los consejos locales y distritales los que tuvieran la facultad de aprobar los topes de gastos de campaña (Santiago 1994, 172). Además, la reforma de 1994 amplió la idea de observadores electorales, invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios. Todas las medidas adoptadas por la reforma buscaban que se democratizara y que fuera más equitativo el proceso electoral.

Una de las maneras más importantes de controlar el financiamiento de los partidos políticos se introdujo, también, en 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).

Tras este escenario, en agosto de 1996 surgió otra reforma importante al artículo 41 de la Constitución, en la que se estableció que la ley correspondiente fijaría "...los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos [...]" y que, además, los ingresos que recibían los partidos políticos deberían de estar conformados preponderantemente por financiamiento público. Asimismo, sería la propia ley la encargada de fijar las sanciones que deberían de imponerse en caso de rebasar los topes de gastos de campaña. En adición a lo anterior, la reforma preveía la creación de una instancia especializada dentro del Consejo

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

General del IFE para poder realizar una mayor fiscalización respecto del origen, manejo y destino que tenían los recursos que recibían los partidos políticos.

Esta reforma tomaba como base le reforma de 1993, sin embargo, como en la exposición de motivos de la misma se señala, veían como una necesidad inminente que fuese “en la Constitución donde se sienten las premisas fundamentales de la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia”. Para ello, la reforma constitucional tenía que buscar una fórmula eficiente en la que se pudieran alcanzar dos objetivos: “1) que los candidatos actúen en condiciones más o menos similares y 2) evitar que grupos de poder económico o de otra naturaleza se apropien de las campañas y adquieran más poder mediante la promoción de sus candidatos” (Alcocer 1993).

La reforma constitucional no estableció de manera concreta cuáles eran los límites de gasto en las campañas electorales.² Sin embargo, sí estableció que era necesario que existiera un límite. Por lo mismo, fue en las leyes secundarias en las que se comenzaron a regular los topes de gasto de campaña y su fiscalización. Por ejemplo, según el artículo 118 del extinto Cofipe, era el Consejo General del IFE el que tenía la atribución de:

Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.³

² Art. 41 constitucional: La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

³ En la actualidad, estos mismos preceptos están contenidos en los incisos O) y P) del artículo 44 de la LEGIPE.

Según el artículo 214 del Cofipe, era el mismo Consejo el que determinaría los topes de gastos de precampaña tomando en cuenta el precandidato y tipo de elección para la que pretendiera ser postulado. El tope sería equivalente al 20% del tope establecido para las campañas inmediatas anteriores, tomando en cuenta la elección de que se tratase. También, el Cofipe establecía que los gastos que se tomarían en cuenta para acreditar dicho tope serían gastos operativos, de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y los gastos de producción para radio y televisión. En la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), estas disposiciones están contenidas esencialmente en el artículo 243.

El procedimiento para la fiscalización de los gastos se encontraba en el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización. Existían dos maneras para proceder a fiscalizar los recursos: a) de manera oficiosa o b) mediante la queja. El procedimiento de queja se iniciaba a partir del escrito de denuncia que presentara cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones (art. 21). También, el Consejo o la Unidad de Fiscalización (órgano responsable de tramitar, sustanciar y formular el proyecto de resolución respecto de los procedimientos) podía ordenar el inicio de un procedimiento oficioso si tenía conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación al Código respecto del origen y aplicación de los recursos. La facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos podía versar en hechos de los cuales la autoridad tuviera conocimiento gracias al procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña (es decir, de manera directa) o, también, podía originarse por los procedimientos oficiosos que provenían de naturaleza distinta, es decir, los que la Unidad de Fiscalización hubieran conocido de manera indirecta (art. 22).⁴

⁴ A partir de la reforma de 2014, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización fue sustituido por el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. Las disposiciones descritas en este párrafo fueron retomadas con algunos ajustes en los artículos 26 y 27 de dicho reglamento.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

A pesar de la regulación, lo cierto es que, una y otra vez, todos los partidos políticos, en mayor o menor medida, rebasan los topes de gasto de campaña. ¿Cómo movernos a un equilibrio de cumplimiento? La clave está en el diseño legislativo de las sanciones y la capacidad de los institutos y tribunales electorales de aplicarlas. Es evidente que el castigo administrativo (multa) no es suficientemente disuasivo. Los partidos políticos, después de un análisis costo-beneficio, son capaces de “asumir las pérdidas” (multas) que, probablemente, les traerán mayores beneficios (el triunfo de la elección). Esta situación se observa claramente cuando existen partidos que son capaces de denunciar el rebase de gastos de campaña por parte de su contrincante y, al mismo tiempo y de manera un tanto cínica, rebasar también ellos los topes en una mayor proporción.

Tampoco funciona, en términos de diseño legislativo, sancionar el rebase del tope de gastos de campaña con la anulación de la elección siempre y cuando el dinero extra haya sido determinante para el resultado de la contienda. Este artículo analizará por qué éste no es un diseño legislativo adecuado.

La pregunta que queda en el aire es si anular la elección sin ninguna condicionante es la solución para que los partidos políticos dejen de rebasar los topes de gastos de campaña. Hoy el artículo 88 de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal así lo establece. No se ha aplicado hasta hoy este artículo. Las preguntas están abiertas: ¿sería válido nulificar la elección con una única prueba? ¿Es suficiente determinar que un partido político violó los límites? ¿Debería o no ser presupuesto fundamental para aplicar una sanción de este tipo que todos los competidores respeten los topes de gastos de campaña y no sólo el ganador?

Estas son preguntas que no hemos resuelto. De manera que este artículo sólo analizará los problemas que se presenten cuando la sanción de nulidad de la elección por rebase de los topes de gastos de campaña está condicionada a que el dinero adicional haya sido determinante para el resultado de la contienda.

III. Hechos del caso: la elección de delegado en Miguel Hidalgo en 2003

El Código Electoral del Distrito Federal fue reformado para que en la elección de jefes delegacionales de 2003 fuese posible anular la elección por rebasar los topes de gasto de campaña, siempre y cuando ello hubiese sido determinante para el resultado de la votación (art. 219, inciso f).⁵ Además, el partido responsable no podría participar en la elección extraordinaria respectiva (art. 40). ¿Cómo funciona este mecanismo de sanción al rebase de topes de gastos de campaña? ¿Cuáles son los problemas a los que se enfrentan los tribunales cuando intentan aplicar este tipo de regulación? Para responder estas preguntas vale la pena analizar lo que sucedió con la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo en 2003, y contrastar la sentencia del TEDF con la de la Sala Superior del TEPJF.

El 6 de julio de 2003 se llevó a cabo la etapa de la jornada electoral para renovar a los jefes delegacionales en el Distrito Federal. El 8 de julio, el XIV Consejo Distrital, del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), celebró sesión para efectuar el cómputo con el cual declararían al ganador de la jornada electoral para jefe delegacional en Miguel Hidalgo. Se declaró la validez de la misma y se expidió la constancia de mayoría a Fernando Aboitiz Saro —candidato del PAN— para ser el nuevo jefe delegacional en la delegación Miguel Hidalgo, dejando en segundo lugar al candidato del PRD.

Bajo la sospecha de que se había rebasado el tope de gastos de campaña, los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática solicitaron al IEDF que investigara a fondo los gastos del PAN durante la campaña electoral.

⁵ “Artículo 219. Son causas de nulidad de una elección las siguientes:

...

f) Cuando el partido político con mayoría de los votos sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice en los términos del artículo 40 de este código. En este caso el candidato o candidatos y el partido responsables no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva.”

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Así las cosas, el PRD utilizó todas las cartas que tenía a la mano y promovió un recurso de apelación en contra del cómputo total de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo, y otro en contra de la declaración de validez de la elección y de la expedición de la constancia de mayoría. Estos recursos tenían dos fines claramente establecidos: la nulidad de la votación en varias casillas y, el más importante, la nulidad de la elección.

El PRD basó sus recursos en la reforma realizada al Código Electoral del Distrito Federal en su artículo 219, inciso f. Para hacer efectiva la nulidad de la elección era necesaria la actualización de dos supuestos: a) que dicho rebase fuese determinante para el resultado final y b) que el rebase del tope de gastos de campaña fuera fehacientemente acreditado por la autoridad electoral administrativa. Si se acreditaban los supuestos antes mencionados, era posible anular el proceso y que en la elección extraordinaria no pudiese contender el PAN, lo que le daba al PRD una ventaja importante para ganar la jefatura delegacional.

En este tenor, la Comisión de Fiscalización del IEDF emitió un dictamen en el que se confirmaba que, en efecto, el PAN había sobrepasado en 26.7% el tope de gastos de campaña. Además, esos recursos habían sido utilizados para adquisición de propaganda en televisión, espectaculares, bardas y verbenas. En este contexto, el 22 de agosto el Consejo General del IEDF emitió el acuerdo ACU-685-03 en el que se aprobaba el dictamen presentado por la Comisión de Fiscalización y en el que se afirmaba que:

el rebase del tope de gastos de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional sí debe considerarse como una conducta realizada con el objeto de manipular la voluntad del electorado y que dio lugar a deformar la conciencia del ciudadano.

Por tanto, el partido “logró incidir en la conciencia de los electores”. De ello “se sigue que el sufragio se encuentre viciado de origen y por lo mismo no deberá ser tomado en cuenta, por desvirtuar la legalidad de proceso electoral en su conjunto” (Acuerdo ACU-685-03 IEDF 2003).

No obstante, esto no era suficiente para corroborar las hipótesis que exige el inciso f del artículo 219. No bastaba con la acreditación del rebase del tope de gastos de campaña, ni que los gastos se hubieran realizado con fines propagandísticos y de acercamiento con el electorado. Como ya señalamos, para anular la elección el artículo exigía comprobar que todo ello había sido determinante para el resultado de la contienda. Lo último es lo que vuelve extraordinariamente complejo el litigio entre el PAN y el PRD y, a su vez, hace que tanto el TEDF como la Sala Superior del TEPJF caigan en sofismas aritméticos y argumentaciones falaces en sus respectivas sentencias. Cabe destacar que estas sentencias llegan a resultados opuestos, pero cometen los mismos errores.

IV. Sentencia del TEDF

La sentencia del TEDF, dictada por el pleno en los expedientes identificados con las claves TEDF-REA-099/2003 bis, TEDF-REA-104/2003 y TEDF-REA-110/2003, partió del hecho de que estaba demostrado que el PAN había rebasado el tope de gastos de campaña. La cuestión relevante a establecer es si ello había sido o no determinante para el resultado. Para definir esta cuestión comienza con una pregunta: ¿cuánto cuesta el voto de cada partido político? Asumiendo una premisa completamente falsa en términos empíricos: que cada peso gastado significa más votantes. Ello, como todos sabemos, es falso: el dinero no es la única variable que determina las preferencias de los electores. Como veremos más adelante, a veces, no siempre, el partido que menos gasta es el que gana.

El primer escenario que planteó el TEDF para determinar el costo del voto se basó en cuánto costaría un voto si el primer y el segundo lugar hubieran respetado el tope de gastos de campaña. Para esto, consideró el gasto que tenían programado y lo dividió directamente entre el número de votos que obtuvieron cada uno, dando los siguientes resultados:

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Cuadro 1. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Votación emitida	Tope de gastos de campaña	Costo del voto = Tope de gastos / Votación obtenida
PAN	52,777	\$1,584,173.88	\$30.01
PRD	51,240	\$1,584,173.88	\$30.91

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Obviamente estos resultados son hipotéticos, pues se sabe que el PAN no respetó el tope de gastos de campaña. Sin embargo, a falta de prueba en contrario y ello es un error jurisdiccional grave, el Tribunal estima no sólo que el PRD sí cumplió con el tope de gastos, sino que además gastó el tope máximo. No hay ninguna prueba que le permita acreditar ninguno de estas dos cuestiones. Es decir, con meras suposiciones y sin evidencia que las respalde, el TEDF asume cuestiones que son determinantes para su fallo.

Acto seguido, el Tribunal procedió a determinar cuál era el costo del voto del Partido Acción Nacional dada la corroboración del rebase del tope de gastos de campaña. Para calcular el costo “real” del voto unitario del PAN se utilizó la misma metodología: dividir el gasto real, es decir, el que erogó de forma efectiva, entre el número de votos obtenidos.

Cuadro 2. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Votación emitida	Gasto de campaña realizado	Costo del voto = Gasto de campaña realizado / Votación obtenida
PAN	52,777	\$2,007,205.38	\$38.03

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

El costo unitario del voto del PAN fue de \$38.03 pesos. Ello significaba que cada voto del PAN había costado \$7.12 pesos más que cada voto emitido a favor del PRD, ya que, como señalamos, el Tribunal había calculado que el costo del voto del PRD había sido \$30.91 pesos.

Así, el TEDF concluyó que el costo del voto del PAN es superior al del PRD y, a partir de ello, decidió hacer una serie de cálculos aritméticos que, según el Tribunal, le permitirían saber cómo se habrían desarrollado las elecciones en distintos escenarios.

En primer lugar, el TEDF calculó cuál habría sido el resultado si el PRD hubiera erogado los mismos recursos que el PAN, es decir \$423,031.50 pesos más de lo que tenían permitido.

Cuadro 3. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Gasto hipotético de Campaña	Costo real del voto del PRD	Votación = Votación gasto hipotético / Costo real del voto del PRD
PRD	\$2,007,205.38	\$30.91	64,935

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Este cálculo presupone que cada peso gastado está directamente correlacionado con un aumento en las preferencias electorales, es decir, que a mayor gasto mayor votación. Ello presupone que una elección solamente se gana con dinero y que no cuentan otras variables como, el carisma del candidato, el mensaje electoral, la calidad de la estrategia mediática, etcétera. El TEDF, sin evidencia, concluyó que si el PRD hubiese gastado lo mismo que gastó el PAN (\$2,007,205.38 pesos) hubiese obtenido 13,695 votos más. Es sorprendente la falta de sustento lógico de estos cálculos aritméticos.

Asimismo, también calculó cuál hubiera sido el resultado si el PAN hubiera respetado el tope de gastos de campaña, utilizando como parámetro el costo del voto el que determinó al inicio del análisis: costo real entre número de votos.

Cuadro 4. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Tope de gastos de campaña	Costo real del voto del PAN	Votación = Tope de gasto / Costo real del voto del PAN
PAN	\$1,584,173.88	\$38.03	41,656

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Con estos datos, el TEDF decidió calcular la diferencia de votos que existiría entre el primer y el segundo lugar.

Cuadro 5. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Votos emitidos	Diferencia de votos que habría obtenido el PRD si dispusiera de los mismos recursos que el PAN
PAN	52,777	52,777
PRD	51,240	64,935
Diferencia	1,537	12,158

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Cuadro 6. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Votos emitidos	Votos que tendría el PAN si hubiera cumplido con el tope de gastos de campaña
PAN	52,777	41,656
PRD	51,240	51,240
Diferencia	1,537	9,584

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Como se puede observar, según el TEDF, en las dos hipótesis estudiadas —en caso de que el PAN hubiera respetado el tope de gastos de campaña o que el PRD hubiera gastado los mismos recursos que el PAN— se llegaría al mismo resultado: el PRD resultaría ganador de las elecciones para jefe delegacional con una ventaja promedio aproximadamente de 10,000 votos y, por tanto, se actualizaría la hipótesis de que el exceso de gasto del PAN había sido determinante para el resultado de la elección.

Con este tipo de análisis empírico, sin rigor metodológico, el TEDF decide decretar la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo y ordena al Instituto Electoral del DF emitir

una convocatoria de elección extraordinaria. Asimismo, el Tribunal da aviso de su fallo al jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa para que procedieran a designar un jefe delegacional provisional en Miguel Hidalgo.

V. Sentencia del TEPJF

El PAN, como era de esperarse, promovió el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El expediente fue el SUP-JRC-402/2003. La Sala Superior revocó la sentencia del TEDF. El problema al que ahora nos enfrentamos es que utilizó la misma metodología para calcular el impacto del gasto de campaña en el electorado. La diferencia radicó, centralmente, en que la Sala contaba con un dato adicional: conocía el dictamen ACU-692-03 del Consejo General del IEDF, el cual acreditaba que el PRD también había excedido el gasto de campaña por 27.75%, un monto mayor al 26.7% en el que había incurrido el PAN. Esto cambiaría el resultado de los cálculos aritméticos, pero no la racionalidad y las premisas de la sentencia.

Se puede decir que ambas sentencias incurren en los mismos errores y llegan a resultados opuestos. El problema central es que ambos tribunales se enfrentaron a un mal diseño legislativo para sancionar el rebase de topes de gastos de campaña.

Así, la Sala calculó el costo real unitario del voto del PRD del mismo modo que el TEDF lo había hecho con el PAN, es decir, tomando en cuenta el gasto por encima del tope permitido. El gasto total del PRD fue de \$2,077,505.15 pesos, con lo cual el costo unitario real de su voto fue de \$40.54 pesos, quedando por encima del voto del PAN. Partiendo de esto, la Sala generó escenarios hipotéticos que le permitieran suponer posibles resultados. Primero, estableció el supuesto en el que el PRD hubiera gastado en campaña lo mismo que el PAN.

Comentarios
 a las Sentencias
 del Tribunal
 Electoral

Cuadro 7. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Gasto de campaña del PAN	Costo real del voto	Votación = Gasto de campaña del PAN / Costo real del voto
PAN	\$2,007,205.38	\$38.03	52,777
PRD	\$2,007,205.38	\$40.54	49,511

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

El segundo escenario se basa en el supuesto en el que el PAN hubiera gastado los mismos recursos que el PRD.

Cuadro 8. Delegación Miguel Hidalgo

Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$2,077,505.15	\$38.03	54,628
PRD	\$2,077,505.15	\$40.54	51,240

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Después decidió recrear el escenario “ideal”: el caso en el que los dos partidos hubieran cumplido con los topes de gastos se campaña, con lo cual el PAN sigue resultando ganador de la contienda electoral.

Cuadro 9. Delegación Miguel Hidalgo

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

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Por último, la Sala restó los votos “irregulares”, sustrayendo de la votación obtenida los votos que hubiesen obtenido los partidos en el supuesto de que hubieran respetado el tope de gasto de campaña y sumándoselos al tercer lugar, que en este caso fue el candidato común (alianza PRI-PVEM).

Cuadro 10. Delegación Miguel Hidalgo

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

Fuente: Caso Miguel Hidalgo 2003, expediente: SUP-JRC-402/2003.

Dado el resultado anterior, la Sala determinó que no existía motivo por el cual anular la elección, ya que a partir de sus cálculos se podía demostrar que en el momento de eliminar los votos obtenidos de manera “irregular” los resultados que se arrojaban permanecían intactos en el primer, segundo y tercer lugar y que, por tanto, las preferencias del electorado tendrían que respetarse. Por lo mismo, decidió confirmar la validez de la elección y revocar la nulidad declarada por el TEDF.

A pesar de lo anterior, la votación de los magistrados estuvo muy dividida, apuntando a la victoria de la mayoría por un solo voto. La fracción minoritaria (los magistrados Castillo, Ojesto y Reyes) ponían en la mesa un problema que merece particular atención: las violaciones a las normas durante la contienda electoral no podían pasarse por alto simplemente por haber sido cometidas también por otros partidos. La preocupación que externan los magistrados disidentes es bastante clara: para ellos no existe una relación en la cual se pueda anular o ignorar las violaciones dentro de la contienda electoral por el simple hecho de que otros partidos también las cometieron. La violación a la ley siempre debe tener consecuencias jurídicas.

El problema central es otro. Como se apuntó anteriormente, las dos sentencias son opuestas, pero cometen los mismos errores. La circunstancias que hacen que en un caso exista la nulidad de la elección y en otro no, se basan en que la Sala cuenta con el dato del rebase del tope de gasto de campaña del PRD. Ambos tribunales utilizan una metodología equivocada para demostrar una premisa contrafáctica: “qué hubiese pasado si el PAN no

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

hubiese rebasado los topes de campaña”. La respuesta a esta interrogante necesita de un análisis estadístico bastante complejo, que nada tiene que ver con los cálculos aritméticos de ambas decisiones judiciales. Sin embargo, la sentencia del TEPJF tiene un problema adicional que no es matemático sino de simple lógica formal: los cálculos aritméticos que realizan ambos tribunales tienen como premisa central que a mayor gasto más votos y las pruebas del expediente desmienten esa premisa. El PRD habría gastado más que el PAN y había quedado en segundo lugar. El fondo del problema es que ni los litigantes ni el juez van a poder saber hasta qué punto el dinero fue o no determinante para ganar una elección. Todo ello sólo demuestra lo absurdo de una regulación que sólo sanciona el rebase de los topes de gasto de campaña cuando es *determinante* para el resultado de la contienda.

VI. Problemas de un mal diseño legislativo: ¿qué es determinante para ganar una elección?

¿Cómo saber cuáles son las variables determinantes para ganar una elección? El artículo 219, inciso f, del Código Electoral del DF vigente en 2003 requería a litigantes y jueces encontrar una metodología adecuada para demostrar el grado de influencia real del dinero en el resultado de las contiendas electorales.

En ciencias sociales éste es un tema bastante debatido. Existen diversas teorías que intentan dilucidar para qué sirve el dinero, qué papel juega en las campañas electorales y cómo afecta las relaciones de poder.⁶

⁶ Según el trabajo, ya antes citado, de Francisco Gherard Tuma, existen distintas teorías que explican quiénes son los actores más influyentes en la contienda electoral, como la de Olson, en la que se argumenta que los grupos de interés son los principales contribuyentes para el financiamiento de campañas políticas. De la misma manera, existen teorías en las que se debate la causa del aumento de los costos de campaña, como la de Benjamin Ginsberg (1984), en la que se argumenta que este aumento se debe a que, ahora, los gastos son destinados a crear campañas intensivas en capital (es decir, por aire). En adición a lo anterior, Daniel Zovatto identifica que los costos de las campañas se han aumentado por dos razones específicas: a) crecimiento de la sociedad y b) los partidos políticos han sufrido una disminución de las cuotas de sus afiliados, por lo que han tenido que buscar financiamientos alternos y de gran capital.

Según Cox, el dinero puede servir para muchas cosas. Puede movilizar simpatizantes para asegurarse que vayan a votar, puede persuadir a votantes de que voten por un candidato a través de medios de comunicación masivos, etcétera. Lo relevante es que sólo el gasto de dinero de *modo eficiente* es el que puede ayudar a aumentar el porcentaje de votos ganados por el candidato (Jacobson 1980, en Gerhard 2006). ¿En qué medida? Ésa es una cuestión muy compleja de determinar.

Seguramente los partidos políticos estudian de manera minuciosa cuáles son sus costos y sus niveles de oportunidad en cada caso para que el gasto de sus recursos se traduzca, de manera eficiente, en victoria electoral. Sin embargo, lo que queda claro es que todo eso está lejos de ser una ciencia exacta. Esto se puede observar de manera clara cuando se analiza los votos y el gasto del PRD en las elecciones federales del 2003. Veamos la siguiente tabla:

Cuadro 11

Tipos de distritos 2003	% de votos del PRD	Gasto del PRD	Costo del voto del PRD
Elecciones en general (298)	0.19	\$727,774	94
Distritos donde ganó el PRI (163)	0.14	\$731,810	114
Distritos donde ganó el PAN (80)	0.11	\$721,150	101
Distritos donde ganó el PRD (55)	0.43	\$698,402	21
Gasto total del PRD	\$216,876,777 pesos aproximadamente 17% de la suma del gasto total de todos los partidos		

Fuente: IFE 2005 en Gerhard (2006).

Como se puede observar, en aquellos distritos donde ganó el PRD en 2003, gastó menos que en los distritos en donde perdió (Gerhard 2006, 27). Esto quiere decir que, en este caso, la relación de causalidad entre gasto y resultados no fue directa. Se puede gastar menos y de todos modos ganar una elección.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Los factores que le dieron el triunfo al PRD en determinados distritos no dependían directamente del dinero. Se puede hipotetizar que el triunfo se debió a la cantidad de votantes duros que tiene el PRD, o bien, de que se trataba de distritos donde el partido casi siempre obtiene la victoria, por lo que se optó por gastar menos recursos en esa zona. Nada de ello es fácil de determinar. Pero si se quisiera hacer se tendría que acudir a la estadística y la econometría, no a la aritmética como lo hicieron el TEDF y el TEPJF.

La complejidad de la evidencia y análisis estadístico que se necesita llevar a cabo para precisar qué variables son las determinantes para ganar una elección es lo que hace que sea un mal diseño legislativo el que proponía el artículo 219, inciso f del Código Electoral del DF.

El artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal determinó las causales de nulidad y estableció en su fracción VI:

Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral, mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código. En este caso, el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva.

En este caso, el parámetro es mucho más claro. El legislador no impone ninguna condición: si una fuerza política rebasa el tope de gastos se anula la elección y el candidato no puede participar en la elección extraordinaria respectiva. Las preguntas a resolver: ¿qué pasa si los demás competidores también rebasaron los topes de campaña y no sólo lo hizo el ganador? ¿Será este el esquema legislativo idóneo para que las fuerzas políticas comiencen a respetar los topes de gasto de campaña? Esperemos que pronto el TEPJF y el TEDF resuelvan asuntos que tengan

que ver con esta cuestión. Sólo así, por medio de un proceso de ensayo y error, es posible lograr que el respeto a los topes de gasto de campaña se convierta en la regla y no la excepción de las contiendas electorales en México.

VII. Conclusiones

En 1993 se introdujo en el Cofipe regulación sobre los topes de gastos de campaña. Sin embargo, hasta la fecha no parece que esos límites sean respetados en los hechos. El rebase de los topes de gastos es la regla y no la excepción en las contiendas electorales locales y federales. En este artículo se sostuvo la tesis de que el tipo de sanciones que reciben los partidos políticos cuando rebasan los topes de gastos de campaña es lo que incentiva o desincentiva el cumplimiento de las reglas en este ámbito.

En este ensayo sólo se analiza uno de los posibles diseños legislativos para sancionar el rebase de los topes de gastos de campaña que es el que establecía el Código Electoral del DF. Dicho código, en su artículo 291, inciso f), establecía que la sanción por violar los topes de gasto de campaña podía anular la elección siempre y cuando se demostrara que ello había sido *determinante* para el resultado. ¿Cómo demostrar jurídicamente que el exceso de gasto fue determinante para ganar una elección?

Mediante el análisis de las sentencias del TEDF y del TEPJF con respecto a la anulación de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo en 2003, se dio cuenta de lo complicado que es para un Órgano Jurisdiccional determinar esta cuestión. Los jueces no saben cómo aplicar, de forma más o menos apegada a los métodos científicos, un artículo que exige un análisis estadístico complejo y no, como sucedió, unos cálculos aritméticos que partieron de premisas fácticas falsas. La lección más importante que dejan ambas sentencias es que con un diseño legislativo equivocado se pueden generar graves injusticias. Los jueces necesitan un parámetro legislativo más certero y definido para sancionar el rebase de los topes de gastos de campaña. Queda en el aire la

pregunta de si lo que debería proceder es simple y llanamente anular la elección.

VIII. Fuentes consultadas

- Acuerdo ACU-685-03. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Por el que se aprueba el Dictamen que presenta la Comisión de Fiscalización respecto del expediente CF-02/03 y acumulado CF-04/03, integrado con motivo de las solicitudes de investigación presentadas por los partidos políticos Convergencia y de la Revolución Democrática en contra del Partido Acción Nacional, por la presunta violación del tope de gastos de campaña en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-685-03.pdf> (consultada el 11 de julio de 2014).
- 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.
- Delarbre Trejo, Raúl. 2001. *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*. México: Ediciones Cal y Arena.
- García, Carola y Leonardo Figuerías Tapia. 2006. *Medios de comunicación y campañas electorales (1988-2000)*. México: UNAM.
- Gerhard Tuma, Roberto Francisco. 2006. *¿Cuál es el impacto de los gastos de campaña sobre los resultados electorales? El caso de las elecciones para diputados por mayoría relativa a nivel electoral en México 2003*, tesina. México: CIDE.
- Gilas, Karolina Monika. *Rebase de topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección*. México: TEPJF.
- Ginsberg, Benjamin. 1984. *Money and Power: The New Political Economy of American Elections*.

- Jacobson, Gary. 2006. *Money in Congressional Elections* (Nueva York: Yale, 1980), en Roberto Francisco Gerhard Tuma. *¿Cuál es el impacto de los gastos de campaña sobre los resultados electorales? El caso de las elecciones para diputados por mayoría relativa a nivel electoral en México 2003*, tesina. México: CIDE.
- Perelli, Carina, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto. 1995. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, arts. 21 y 22. México.
- Santiago Castillo, Javier. 1994. *La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994*. México: Polis.
- Sentencia SDF-JRC-65/2009. Actores: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- SM-JRC-177/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- SUP-JRC-402/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/11_SUP-JRC-402-2003.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-RAP-234/2009. Recurrentes: Ana Gabriela Guevara Espinoza, partido político nacional Convergencia, partido Acción Nacional, Demetrio Sodi de la Tijera y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/43_sup-rap-234-2009.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).

¿Cómo sancionar el rebase de topes de gastos de campaña? Un ejemplo de lo que no funciona es el número 61 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en diciembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.