

UNA NULIDAD QUE NO FUE: REFLEXIONES SOBRE FISCALIZACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL A PROPÓSITO DEL REBASE EFÍMERO DE LA CAMPAÑA DE MIGUEL RIQUELME A LA GUBERNATURA DE COAHUILA¹

Camilo SAAVEDRA HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La fiscalización electoral y la entreverada reforma de 2014*. III. *Judicialización y fiscalización*. IV. *Un rebase efímero*. V. *La Jurisprudencia 2/2018*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado... Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.²

I. INTRODUCCIÓN

La historia reciente de las elecciones en México ha estado marcada por una peculiar dinámica de conflicto político y cambio jurídico. Uno de los ejes de

¹ El texto fue elaborado en el marco del proyecto IA301421 “Las huellas del cambio constitucional: el impacto del reformismo constitucional mexicano en la interpretación judicial y el constitucionalismo local”, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base VI. Texto vigente a partir de la entrada en vigor del decreto del 10 de febrero de 2014.

las reformas electorales de los últimos treinta años ha sido la construcción de respuestas jurídicas a las controversias que suscitaron los recursos económicos en los comicios previos. La reforma de 1993 introdujo las primeras reglas de fiscalización para evitar que el aún dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) siguiera “pasando la charola” a los empresarios más acaudalados del país.³ La de 1996 instauró un generoso esquema de financiamiento público en respuesta a los desproporcionados recursos con los que contó el candidato presidencial de ese partido en la elección de 1994.⁴ La de 2007 buscó fortalecer la fiscalización a través de la creación de un área especializada e instauró un nuevo modelo de comunicación política para detener, respectivamente, las prácticas de financiamiento ilícito que se identificaron en la elección de 2000 en los casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, así como la compra de tiempos en radio y televisión para desarrollar campañas negativas como ocurrió en 2006.⁵

La reforma electoral de 2014 no fue la excepción. Las demandas a favor del endurecimiento de las regulaciones relacionadas con la obtención y uso de recursos económicos derivaron en esa ocasión de los polémicos resultados de la fiscalización que realizó el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2012.⁶ Por un lado, esos resultados determinaron el rebase del tope de gastos de la campaña de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República de la coalición que conformaron los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC). Por el otro, pese a los cuantiosos recursos que erogó su campaña y gracias a la discrecionalidad contable que permitían las disposiciones reglamentarias de aquel momento, la autoridad concluyó que Enrique Peña Nieto, candidato de la coalición que formó el PRI con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), no superó los límites de gasto, pero sí 181 de las 501 candidaturas que postularon esos partidos.⁷

³ Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

⁴ *Idem.*

⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

⁶ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrecce: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en Guillén, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

⁷ Al aludir a la discrecionalidad contable me refiero en específico a las normas de “prorrato” que, entre otras cuestiones, permitían que los gastos que beneficiaran a más de un candidato se distribuyeran de dos partes: el primer 50% de manera equitativa entre

En 2014, las demandas cristalizaron en modificaciones normativas cuya aplicación supuso retos mayúsculos para las autoridades electorales. Esos retos se originaron de tres disposiciones que se introdujeron en el artículo 41 de la Constitución. Primero, se ordenó a la nueva autoridad electoral nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), hacerse cargo de la fiscalización de todos los partidos políticos y candidaturas, tanto federales como locales. Segundo, se crearon disposiciones que abrieron la puerta a que se declararan nulidades por violaciones a dos aspectos relacionados con la fiscalización: el rebase de tope de gasto de campaña y la obtención o uso en campañas de recursos públicos o de procedencia ilícita. Y, tercero, para que dichas nulidades pudieran hacerse efectivas antes de que las personas involucradas asumieran los cargos, se estableció que el INE debía emitir los resultados de la fiscalización de las campañas antes de la conclusión de los procesos electorales, no después como ocurría previamente.

¿Qué consecuencias produjo la reforma en la actividad de las autoridades electorales? La investigación en la materia se ha concentrado especialmente en la autoridad a cargo de la fiscalización: el INE.⁸ Hasta ahora, sin embargo, pocos estudios han examinado las consecuencias que esos cambios produjeron en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).⁹ Mi objetivo en este trabajo es contribuir a llenar este hueco, explorando en específico la forma en que el Tribunal ha interpretado las nulidades por rebases de topes de gasto que se incorporaron a la Constitución en 2014.

El argumento principal que presento en estas páginas es el siguiente: la introducción a la Constitución de nulidades por rebases de topes de gasto, que ocurrió en respuesta al conflicto que se suscitó en la fiscalización de la elección de 2012, profundizó la judicialización de los resultados de fiscalización, lo cual propició a su vez una politización aún mayor de las

las campañas beneficiadas y el segundo 50% según el criterio que definiera cada partido o coalición.

⁸ Véase Gilas, Karolina, “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2016, pp. 92-125; Casar, María Amparo *et al.*, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Integralia Consultores, 2018; Ramírez Lemus, Edwin y Zepeda Gil, Raúl, *Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017*, México, Senado de la República, 2017; Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

⁹ El trabajo de Gilas y De la Cruz sobre los criterios del TEPF podría ser una excepción. Sin embargo, su análisis se concentra en los dos años posteriores a la aprobación de la reforma, lo cual ofrece una mirada parcial de la actividad del Tribunal; véase Gilas, Karolina y Cruz, Omar de la, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 15, 2016.

resoluciones del TEPJF y también un mayor protagonismo de sus interpretaciones. Esto se vio particularmente reflejado en la disputa que suscitó la fiscalización de la elección mediante la que se renovó la gubernatura de Coahuila en 2017, una disputa que no sólo se dio entre los candidatos y partidos involucrados, sino entre las propias autoridades electorales —INE y TEPJF— y cimbró los cimientos para la expedición, al año siguiente, de una jurisprudencia que complejizó aún más la aplicación de las nulidades por rebases de topes de gasto.

El resto del texto se estructura de la siguiente manera: la primera sección se ha analizado la relación entre reforma constitucional y elecciones en México con el propósito de mostrar cómo las características y consecuencias del hiper-reformismo han sido especialmente visibles en el campo electoral; la segunda examina las implicaciones principales que produjo la reforma en materia de financiamiento y fiscalización para la autoridad a cargo de la fiscalización; la tercera examina el impacto de dicha reforma en la judicialización de los resultados de la fiscalización; la cuarta describe los aspectos centrales de la disputa que suscitó el efímero rebase de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura en Coahuila en 2017; finalmente, la quinta analiza la única jurisprudencia que hasta ahora se ha emitido en relación con las nulidades por rebase de topes de gastos.

II. LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL Y LA ENTREVERADA REFORMA DE 2014

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma en materia político-electoral mediante el que se modificaron 31 artículos constitucionales. A diferencia de las anteriores, que se caracterizaron por impulsar cambios graduales, incorporar al mayor número posible de actores y contar con diagnósticos claros y compartidos,¹⁰ esta reforma fue producto de un proceso particularmente complejo. Su aprobación se dio en el marco del “Pacto por México”, un acuerdo suscrito por el gobierno federal entrante y los líderes de los tres principales partidos políticos en diciembre 2012 y que definió una ambiciosa agenda legislativa.¹¹ La negociación en esta

¹⁰ Peschard, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Loaeza, Soledad y Prud’Homme, Jean-Francois (coords.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010; Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el...”, *cit.*

¹¹ Sobre las características y consecuencias de este acuerdo véase Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”, *Revista*

ocasión fue mucho más allá de lo electoral e involucró otros muy diversos temas: telecomunicaciones, energía, impuestos, entre otros. Ello, como explicaré a continuación, dio como resultado una reforma técnicamente deficiente.¹²

Las modificaciones rebasaron lo que podría haber sido una respuesta a los temas más polémicos del proceso electoral previo, y resultaron en un rediseño mayor del régimen electoral.¹³ Aunque las reformas previas habían ya otorgado al IFE competencias sobre los procesos locales en temas como la geografía electoral, el registro de electores y la administración de tiempos en radio y televisión, la de 2014 profundizó la centralización de atribuciones mediante la transformación del IFE en INE. Esta autoridad quedó a cargo de las funciones que ya realizaba su predecesora a nivel federal y local, y recibió competencias exclusivas para administrar el servicio profesional electoral nacional, nombrar a los integrantes de los consejos de los OPLE, designar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas, determinar la ubicación de casillas, y fiscalizar a partidos y candidatos.¹⁴ Además, se encomendó al INE la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de: resultados preliminares, encuestas y sondeos, conteos rápidos, observación electoral, impresión de documentos, producción de materiales, preparación de la jornada electoral, así como escrutinio y cómputo.

Ciertamente, de la reforma constitucional emergió un diseño institucional sofisticado y difícil de implementar por la complejidad del modelo híbrido de distribución de competencias que instauró, la cual fue aún mayor después de la emisión de la legislación secundaria.¹⁵ Las áreas en las que los

Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 230, 2017, pp. 21-49; López Noriega, Saúl y Velázquez López-Velarde, Rodrigo, *Pacto por México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

¹² De hecho, la complejidad que se identificó en aquel momento fue tal, que días después de la promulgación del decreto, el IFE —integrado entonces por sólo cuatro de sus nueve consejeros— envió al Congreso de la Unión una nota técnica para advertir sobre las inconsistencias de las nuevas disposiciones. Véase al respecto la nota que el periódico *Excelsior* publicó el 21 de febrero de 2014, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/02/21/944998> (consultada el 2 de febrero de 2020); véase Castellanos Cereceda, Roberto, *La reforma político-electoral 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2017.

¹³ Jacobo Molina, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, 2014.

¹⁴ Es fundamental precisar que, de manera deficiente, el artículo 8o. transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 determinó que se entenderían como *delegadas* a los organismos públicos locales electorales la capacitación y la designación de funcionarios de mesas directivas y la ubicación de casillas en los procesos electorales locales.

¹⁵ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

problemas de diseño resultaron más claros son las relacionadas con la regulación de la influencia del dinero en la política, es decir, el financiamiento y la fiscalización. Por un lado, en cuanto al financiamiento, se hicieron dos modificaciones fundamentales: 1) se trasladó a las entidades federativas la fórmula para el cálculo y asignación del financiamiento público directo que estaba vigente en el ámbito federal desde 2008; y 2) se preservó en las autoridades locales —legislativas y de administración electoral— las facultades para legislar y determinar los límites a ingresos de fuentes privadas, topes de gasto, los plazos de precampaña y campaña, y el registro de precandidatos, aspirantes a candidatos y candidatos.

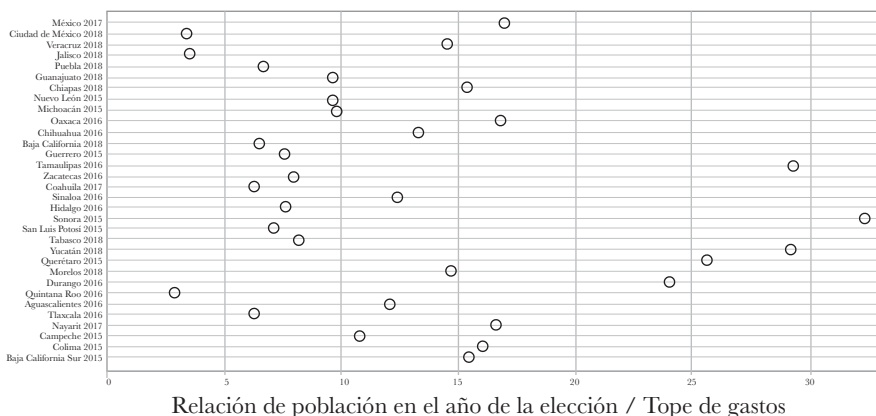
El nuevo marco normativo no resolvió la tensión que ya existía entre las disposiciones en materia de financiamiento y de fiscalización sino, por el contrario, trasladó esta problemática al ámbito local. Además, el esquema mixto de competencias intensificó la complejidad del funcionamiento del régimen electoral y agravó la desconexión entre las disposiciones emitidas y aplicadas por autoridades de diferentes ámbitos. Una de las consecuencias más evidentes en un primer momento fue el aumento significativo en los recursos totales que se otorgan año con año a los partidos políticos. Esto resultó, precisamente, del traslado al ámbito local de la fórmula con la que hasta 2014 se calculaba el financiamiento público para actividades ordinarias y de campaña. En la práctica, entre 2014 y 2015, el impacto de las nuevas normas se reflejó en un incremento del financiamiento público en 29 de las 32 entidades del país.¹⁶ Evidentemente, ese impacto supuso dificultades financieras en muchas entidades, pues repercutió en el presupuesto asignado a sus respectivas autoridades locales.

Por otro lado, los cambios en materia de fiscalización transformaron por completo la forma en que esta función se ejercía. El cambio más importante en términos operativos resultó de centralizar en el INE la fiscalización de todos los partidos políticos, precandidatos y candidatos, tanto federales como locales. A ello se sumaron otras cuatro modificaciones igualmente relevantes: 1) se reinstauró la Comisión de Fiscalización como instancia encargada de supervisar a la Unidad Técnica de Fiscalización; la reducción de los plazos de revisión de informes de precampaña y campaña; 2) se crearon disposiciones legales —ya no reglamentarias— para regular el prorrateo de gastos; 3) se ordenó el uso sistemas electrónicos para el registro y revisión de la información financiera; y 4) se endurecieron las sanciones que podría generar el incumplimiento de los límites de gasto mediante la regulación a nivel constitucional de dos nulidades.

¹⁶ *Idem.*

Instrumentar el nuevo modelo de fiscalización supuso realizar múltiples acciones para lograr que los resultados de la fiscalización estuvieran listos antes de la calificación de las elecciones, de manera que fuese posible aplicar las nuevas disposiciones relacionadas con las nulidades por rebase de topes de gasto o uso de recursos públicos de procedencia ilícita. A ello se sumaron las dificultades asociadas a la fragmentación de las competencias para regular los topes de gasto que cristalizó en una considerable heterogeneidad normativa.

GRÁFICA 1. La heterogeneidad de las normas que regulan los topes de gasto. Población y topes de gasto para la elección de gobernador por entidad (2015-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Población y de los acuerdos en los que el OPLE de cada entidad definió el tope de gasto para la renovación del Ejecutivo de cada entidad que aplicó en la elección más reciente (hasta enero de 2021).

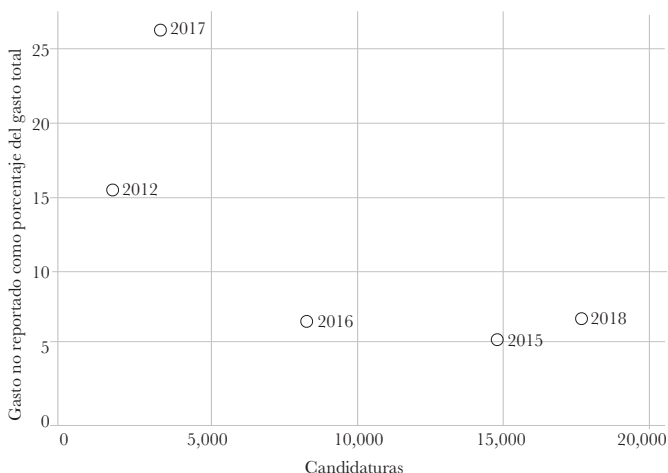
La ausencia de un parámetro común para definir los topes queda más clara cuando se analiza la relación entre topes de gasto y población.¹⁷ La gráfica 1 muestra los datos correspondientes a cada una de las entidades, ordenadas de mayor a menor población. Ahí se aprecia, por ejemplo, que las

¹⁷ Por la facilidad en el acceso a los datos, se optó por ponderar los topes de gastos en función de la población y no entre el número de electores. Aunque realizar este ejercicio hubiese sido ideal, sus resultados no se serían muy diferentes por la estrecha conexión que existe entre la población, el padrón electoral y la lista nominal.

personas que contendieron por la gubernatura de Sonora en 2015 pudieron gastar dentro de los márgenes legales más de 30 pesos por habitante, una cifra muy superior a los menos de cinco pesos que correspondieron a los topes definidos para las elecciones mediante las que se renovaron los poderes ejecutivos de Quintana Roo (2016), Jalisco (2018) y Ciudad de México (2018).

La heterogeneidad indica que la propia reforma constitucional, por la forma en que fue elaborada, facilitó que no existiera un parámetro claro para la aplicación de las nulidades y, de este modo, abrió la puerta a que las disposiciones constitucionales fueran evadidas. Una dificultad adicional surgió del hecho de que ahora la fiscalización se realiza en plazos mucho más breves durante y no después del proceso electoral. Esto es más claro si se recuerda que, antes de 2014, el IFE contó con 98 días (hábiles) para fiscalizar los informes de precampaña y con 158 para los de campaña. En contraste, en los procesos electorales celebrados desde 2015, el INE ha contado con 47 días para fiscalizar los informes de precampaña y 37 para los de campaña.

GRÁFICA 2. El impacto de la carga de trabajo en la fiscalización (2012-2018).
Candidaturas fiscalizadas vs. Gasto no reportado como porcentaje del gasto total



FUENTE: elaboración propia a partir de Dictamen Consolidado aprobado por el IFE en julio de 2013, así como de la información de la sección “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización”, disponible en: <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio> (consultada el 3 de septiembre de 2018).

A la reducción de plazos se añadió un crecimiento exponencial de la información a revisar ahora por una sola autoridad. De hecho, el número de

candidaturas fiscalizadas se multiplicó más de cinco veces entre 2012 y 2015, y esa cantidad aumentó en 2018 a causa de un incremento en la coincidencia de los calendarios electorales. El incremento del universo de candidaturas a fiscalizar produjo a su vez efectos en la capacidad para detectar gastos no reportados, es decir, en uno de los objetivos primordiales detrás de la fiscalización en campaña debido a su estrecha relación con la posibilidad de aplicar las nulidades por rebases de topes de gasto (véase gráfica 2).

Queda claro hasta aquí que el impacto de la reforma de 2014 no fue una cuestión menor. Pese a que la evidencia disponible en 2014 mostró los problemas que el IFE había enfrentado para fiscalizar a partidos y candidatos a partir de reglas inconsistentes y en una economía caracterizada por un amplio grado de informalidad, la reforma no se enfocó en la resolución de esos problemas sino en la construcción de normas más rígidas que, en el contexto de la informalidad económica y la desigualdad que caracterizan a México, no parecen haber logrado inhibir malas prácticas. Muchas de las deficiencias que ya se observaban en el ámbito federal —como la desconexión entre topes de gasto y financiamiento público— se trasladaron al ámbito local. Las consecuencias de tales deficiencias son claras cuando se observa lo que ocurrió en la capacidad de detectar gasto no reportado una vez que comenzaron a aplicarse las nuevas disposiciones. Dichas consecuencias revelan, en última instancia, los grandes costos que supuso intentar hacer efectivas las nulidades relacionadas con la fiscalización. Esos costos, sin embargo, no sólo fueron patentes en el área administrativa sino también en la jurisdiccional.¹⁸

III. JUDICIALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN

México es singular en el contexto internacional no sólo por su amplio marco regulatorio en materia electoral, notablemente en cuanto al control de la influencia del dinero en las elecciones, sino también por ser uno de los países que han construido una jurisdicción especializada para resolver los conflictos

¹⁸ Me parece fundamental subrayar que no todos los resultados han sido problemáticos. Como señalé en otro trabajo, el trabajo que ha realizado el INE ha redundado en avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. A diferencia de lo que ocurría hasta hace poco, hoy es posible conocer con oportunidad la información financiera de partidos y candidatos. Esto permite constatar, por ejemplo, las dimensiones a las que asciende el subreporte de ingresos y gastos. Este avance no es una cuestión trivial pues la información disponible es significativamente mejor y constituye un insumo para mejorar las reglas y las actividades de las autoridades electorales. Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

en la materia.¹⁹ Esto fue considerado en un primer momento una innovación que permitió procesar mediante cauces institucionales conflictos que antes eran resueltos de manera informal.²⁰ Con todo, la existencia de esta jurisdicción, sumada al grado de sofisticación de la regulación y de las propias conductas de los actores políticos, dieron pie a un proceso de judicialización caracterizado por una cada vez mayor influencia de las autoridades judiciales electorales en prácticamente todos los aspectos relacionados con las elecciones y la actividad de los partidos políticos e, inclusive, con la propia vida parlamentaria.

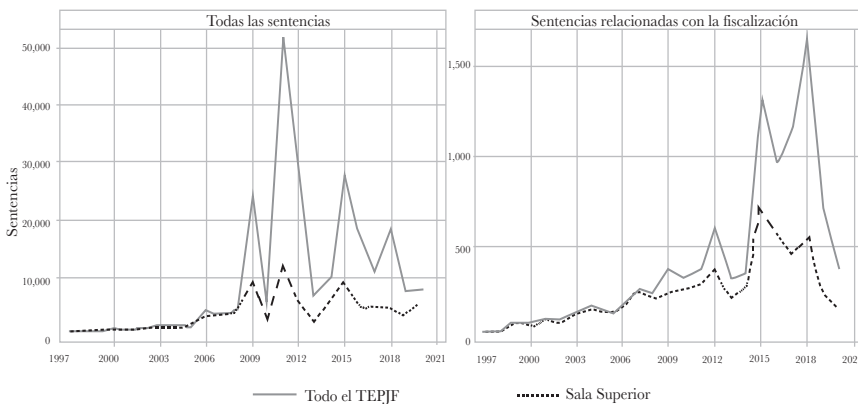
Una manera de aproximarse a este proceso es prestando atención al número de sentencias emitidas por los órganos que conforman la jurisdicción especializada en asuntos electorales. De acuerdo con el buscador de sentencias en la página oficial del TEPJF, los órganos que lo integran dictaron poco más de 237 mil sentencias en el periodo 1997-2020. Como se aprecia en el cuadrante izquierdo de la gráfica 3, esa cantidad fue limitada hasta 2005. Entre ese año y 2007 hubo un incremento relacionado con los conflictos del proceso electoral de 2006 y que, entre otras cuestiones, derivó en la creación del Procedimiento Especial Sancionador por medio de una sentencia de la Sala Superior, para luego ser incorporado a la legislación secundaria de la reforma electoral de 2007-2008.²¹ A partir de 2007, las cifras se incrementan, aunque con oscilaciones relacionadas con el calendario electoral. Ese año, además, las sentencias dejaron de corresponder mayoritariamente a la Sala Superior por la configuración de las salas regionales en órganos jurisdiccionales permanentes.

¹⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, 2019.

²⁰ Eisenstadt, Todd, *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

²¹ Ferrer Silva, Carlos, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 37, 2019.

GRÁFICA 3. La judicialización de la fiscalización electoral.
Sentencias emitidas por el TEPJF por año
(1997-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del sistema de Consulta de Sentencias del TEPJF.

La gráfica muestra los resultados que arrojaron las búsquedas “fiscalización” y “rebase de topes de gasto”. La trayectoria de las sentencias vinculadas a la fiscalización ha sido diferente. En el cuadrante derecho de la gráfica 3 —que muestra el número de sentencias en las que aparece la palabra “fiscalización”— se observa un crecimiento gradual hasta 2012, con aumentos ligeramente más bruscos en los años en que se celebraron comicios federales. En 2015, sin embargo, el número se multiplica como resultado tanto de la centralización de la fiscalización como del endurecimiento de las sanciones, particularmente de las nulidades relacionadas con topes de gasto y obtención y ejercicio de recursos de procedencia ilícita.

Desde la primera década del siglo XXI, el litigio estuvo vinculado a las tareas de fiscalización. Prueba de ello son las demandas que el Instituto Federal Electoral presentó ante diversos tribunales no electorales como parte de las investigaciones que realizó en los ya mencionados casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.²² Sin embargo, fue a partir de la entrada en vigor de la reforma de 2014 que el crecimiento de casos llevó a que TEPJF tuviera que pronunciarse de manera más recurrente sobre asuntos relacionados con la

²² Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

revisión de los ingresos y gastos de partidos y candidatos. Ello, a su vez, supuso renovar la interpretación judicial del régimen de fiscalización a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales y legales.

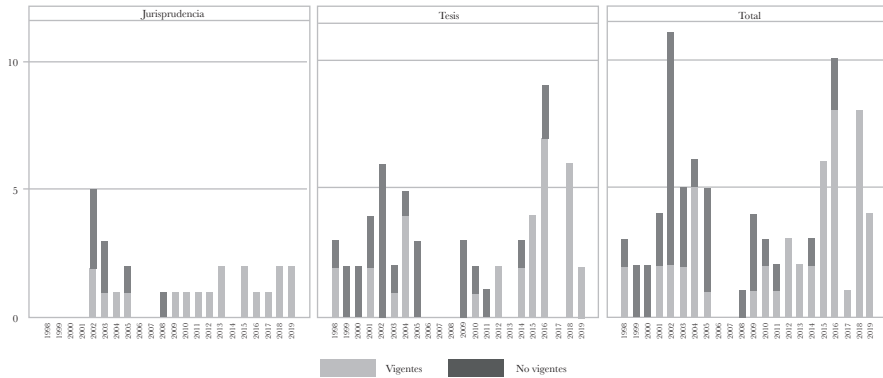
La gráfica 4 muestra las 85 jurisprudencias y tesis del TEPJF —todas corresponden a la Sala Superior— en las que se hace alusión a la palabra “fiscalización”. Ahí se observa que la creación de criterios ha ocurrido en tres fases que coinciden en lo general con los periodos en los que han estado en funciones las distintas integraciones de la Sala Superior. La primera se caracterizó por la emisión de un importante número de criterios (38) en un contexto en el que el número de casos era aún limitado; la segunda por una actividad menor (34 criterios), que se concentró en los dos años posteriores a la reforma de 2014 y estuvo presumiblemente asociada al incremento de casos; y la tercera por una producción importante (13 criterios) si se considera que la integración actual ha estado en funciones poco más de cuatro años, pero que no necesariamente corresponde con la incidencia del litigio de los últimos años.

De manera complementaria, sobresale la alta proporción (38%) de criterios que, por acuerdos generales o sentencias, no se consideran vigentes. En algunos casos, esto fue así porque el criterio dejó de ser orientador para convertirse en obligatorio,²³ y en otros porque la Sala Superior modificó un criterio sostenido previamente.²⁴ En cualquier caso, esta información confirma que, a raíz de la entrada en vigor de la reforma de 2014, inició un proceso de renovación de los criterios en materia de fiscalización, una materia que, como apunté antes, ha adquirido una relevancia política y jurídica cada vez mayor.

²³ La reiteración de la tesis XXII/2016 hizo que el criterio consignado en ella se convirtiera en la Jurisprudencia 16/2018 cuyo rubro es: “PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO”.

²⁴ Este es el caso de la tesis LXXVII/2016 que sostenía que las multas debían fijarse con base en la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de su imposición, y que la actual integración de la Sala determinó que no debía seguirse aplicando porque las multas debían calcularse de acuerdo con el valor de la UMA al momento en que ocurrieron los hechos que derivaron en la sanción.

GRÁFICA 4. La interpretación de las normas sobre fiscalización.
Jurisprudencias y tesis emitidas por el TEPJF por año
(1998-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del IUS Electoral.

Aunque esa relevancia haría pensar que las nulidades por rebase de topes de gastos ha formado parte de este proceso de configuración de nuevas interpretaciones judiciales, esto no ha sido así. De hecho, uno de los hallazgos de esta revisión panorámica es la escasez de criterios que contribuyan a precisar con claridad los alcances de las nulidades por rebases. Esto cobra mayor relevancia si se tiene el relativo grado de indeterminación del texto que se introdujo en la base VI del artículo 41. De hecho, el único precedente vinculante que se identificó sobre esta cuestión es la Jurisprudencia 2/2018, un criterio que, como se explicará en la sección final, hizo aún más compleja la aplicación de las nulidades por rebases.

Ese criterio, sin embargo, fue expedido en 2018, con posterioridad a la disputa que surgió en torno a la fiscalización de la elección que se celebró en Coahuila en 2017 para renovar la gubernatura. Esto indica que, esa disputa ocurrió en un contexto en el que, pese al incremento de los litigios en la materia, no se había considerado aún suficientemente relevante comenzar a construir parámetros claros sobre cómo se aplicarían las nulidades por rebases. Y es justo esta razón la que hace fundamental comprender con detalle los acontecimientos de aquella experiencia.

IV. UN REBASE EFÍMERO

El 13 de octubre de 2016 el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila aprobó el Acuerdo IEC/CG/069/2016 en el que definieron los topes de gasto que se aplicarían en las elecciones del año siguiente.²⁵ El correspondiente a las campañas por la gubernatura se fijó en \$19'242,478.57 y fue ese monto al que debieron ceñirse las siete personas que participaron en la contienda. Los resultados de la jornada electoral del 4 de junio de 2017 dieron la ventaja a Miguel Riquelme Solís, candidato de la coalición que conformaron los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza (NA) junto a cuatro partidos locales, por un margen de menos de tres puntos porcentuales respecto de los votos obtenidos por el candidato del Partido Acción Nacional, Guillermo Anaya Llamas.

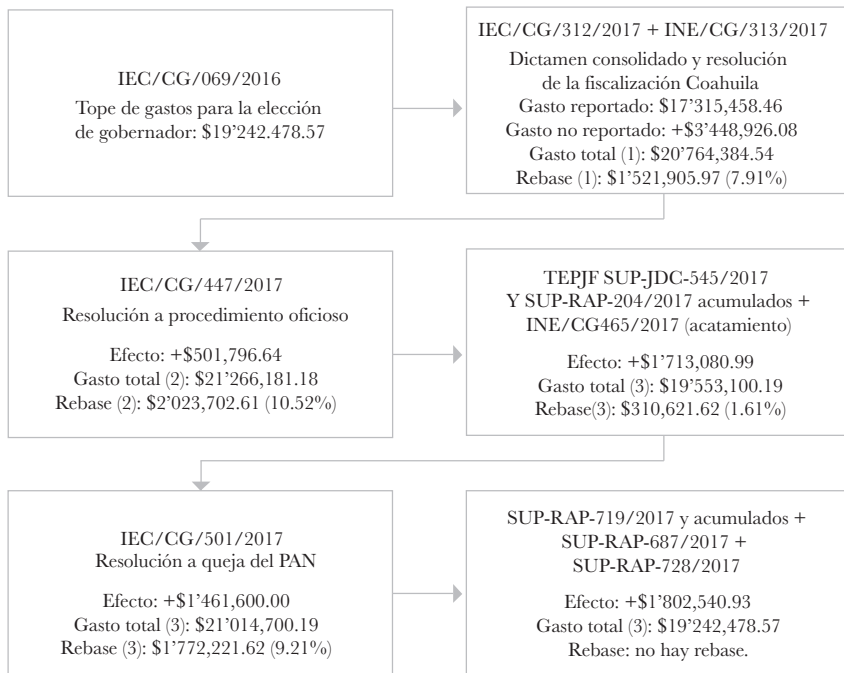
La diferencia estrecha entre el primero y el segundo propició un conflicto poselectoral que transcurrió por distintos frentes y alcanzó su punto más álgido en términos jurídicos después de que se presentaron los resultados de la fiscalización. Inicialmente, la campaña de Riquelme Solís reportó gastos por \$17'315,458.46. Sin embargo, las auditorías efectuadas por el INE identificaron \$3'448,926.08 adicionales que el candidato omitió reportar (véase diagrama 1).²⁶ De este modo, el Dictamen Consolidado que el Consejo General del INE aprobó el 14 de julio de 2017 por medio del acuerdo INE/CG313/2017 y sancionó mediante la Resolución INE/CG313/2017, implicó un rebase por \$1'521,905.97, equivalente al 7.91% del tope. Esto hizo que la campaña de Riquelme cayera en las dos hipótesis definidas en la base VI del artículo 41, es decir, un rebase superior al 5% y un margen de victoria inferior al 5%.²⁷

²⁵ IEC/CG/069/2016 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, por el cual se aprueba la determinación de los topes de gasto de precampaña y campaña para las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamiento del proceso electoral ordinario 2016-2017, 13 de octubre de 2016, disponible en <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/72.-%20Acuerdo%20IEC-CG-069-2016%20Aprueba%20topes%20de%20gastos%20de%20precampa%20C3%B1a%20y%20campa%20C3%B1a%20para%20elecciones%20de%20Gobernador,%20Diputados%20Locales%20y%20Ayuntamientos%20en%20Proceso%20Electoral%202016%20-2017.pdf> (consultada el 12 de febrero de 2021).

²⁶ Los datos se tomaron del sitio sobre “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización” del INE, disponible en https://sie.ine.mx/1/InNeFisc/views/EstadosdecuentaPELO2016-2017/Edos_Cta_CampOrd?.embed=y&:showAppBanner=false&:showShareOptions=true&:display_count=no&:showVizHome=no?embed=yes&:toolbar=no (consultada el 12 de febrero de 2021).

²⁷ Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los

DIAGRAMA 1. El impacto de las resoluciones del TEPJF en el efímero rebase de Miguel Riquelme



FUENTE: elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral y el Senado de la República.

Ante esa situación, tanto Miguel Riquelme, ya con el carácter de gobernador electo, como el PRI impugnaron la resolución del INE el 25 de julio a través, respectivamente, de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-545/2017) y un recurso de apelación (SUP-RAP-204/2017). Las impugnaciones se enfocaron en las conclusiones asociadas a la determinación de gasto no reportado, la imposición de sanciones económicas y el inicio de procedimientos oficiosos para que se realizaran investigaciones adicionales, aunque también se controvirtieron algunas cuestiones relacionadas con los alcances de la facultad regl-

ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza, 14 de julio de 2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93460> (consultada el 30 de enero de 2021).

mentaria del Instituto y con formalidades asociadas a la publicación de las reformas al Reglamento de Fiscalización que se hicieron en 2016.

El 5 de octubre ocurrieron dos acontecimientos que agravaron el conflicto. Por un lado, el INE aprobó la resolución INE/CG447/2017 (derivada del procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF-151/2017/COAH) en la que sancionó a diversos partidos por gastos no reportados, los cuales estuvieron ahora vinculados al pago de representantes generales y de casilla.²⁸ En el caso de la campaña de Riquelme, se calculó que el monto no reportado fue de \$501,796.64. Esta cantidad se sumó a la contabilidad que había definido el INE en julio, dando como resultado un incremento del rebase de \$1'521,905.97 a \$2'023,702.61, o, en términos relativos, de 7.91 a 10.52% (véase el diagrama 1).

Por otro lado, la Sala Superior resolvió las impugnaciones que en julio habían presentado Riquelme y el PRI en un sentido parcialmente favorable para ellos. Aunque la sentencia que resolvió los expedientes SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulados validó la mayor parte de los puntos controvertidos por los demandantes, revocó seis conclusiones de la Resolución INE/CG313/201, que fueron decisivas para la acumulación de gasto no reportado. Tres de las seis conclusiones (12bis, 15 y 45) fueron revocadas de manera “lisa y llana” porque, a juicio de los magistrados que integraron la mayoría, el INE analizó en forma deficiente diversos gastos, no logró acreditar plenamente su origen y destino, además de violar la garantía de audiencia de los sujetos fiscalizados.²⁹ El impacto de la decisión de revocar “lisa y llanamente” esas tres conclusiones fue una reducción de \$1'043,163.97 a la contabilidad del candidato.

En el caso de las tres conclusiones restantes (14, 14bis y 41), relacionadas con gastos en producción de spots y la aplicación del prorrateo, la Sala

²⁸ INE/CG447/2017 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Primero Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, Morena y Encuentro Social, en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, 5 de octubre de 2017, disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93741/INE-CG447-2017-05-10-17.pdf> (consultada el 30 de enero de 2021).

²⁹ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y Recurso de apelación, expedientes SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, 5 de octubre de 2017, disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0545-2017.pdf (consultada el 25 de enero de 2021).

Superior utilizó una argumentación semejante, sólo que ahora determinó que éstas no debían revocarse de manera “lisa y llana” sino para el efecto de que el INE las revisara y emitiera una nueva resolución. El Instituto formalizó el acatamiento con la expedición del acuerdo INE/CG465/2017, aprobado el 20 de octubre del propio 2017. A la reducción que supuso la revocación “lisa y llana” de tres conclusiones, se sumó una disminución adicional de \$1'733,080.99, por lo cual el monto total erogado quedó en \$19'553,100.19, lo cual implicó una caída en el porcentaje de rebase de 10.52 a 1.61% (véase el diagrama 1).³⁰

Hasta ese momento, la Sala Superior se había pronunciado sobre el Dictamen y la Resolución de julio, pero continuaba sin analizar la resolución que el INE emitió el 5 de octubre (INE/CG447/2017). Antes que ello ocurriera, el INE aprobó otras dos resoluciones volvieron a modificar al alza la contabilidad de Riquelme. En la primera de ellas (INE/CG501/2017) se resolvió el procedimiento administrador sancionador en materia de fiscalización (INE/Q-COF-UTF/141/2017/COAH), que tuvo como origen una queja que el Partido Acción Nacional presentó contra Riquelme. De acuerdo con la investigación realizada, el candidato no reportó gastos relacionados con la producción y posproducción de 84 videos difundidos a través de Internet, así como con inserciones periodísticas en seis periódicos diferentes. Con base en ello, el INE determinó un gasto no reportado adicional por \$1'461,600.00 que, al ser adicionado a la contabilidad de candidato, dio como resultado un gasto total de \$21'014,700.19, lo cual implicó un crecimiento del rebase de 1.61 a 9.21% (ver el diagrama 1).

La segunda resolución (INE/CG513/2017), aprobada el 8 de noviembre, se originó en un procedimiento sancionador oficioso (INE/P-COF-UTF/166/2017/COAH) que el Consejo General ordenó iniciar en julio

³⁰ INE/CG465/2017 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y Recurso de apelación identificados con los número de expediente SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulado, interpuestos por Miguel Ángel Riquelme Solís, Coalición por un Coahuila Seguro y Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución identificada como INE/CG313/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputado local y Ayuntamiento, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza, aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2017, 20 de octubre de 2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-Flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/93797/CGex201710-20-ap-5-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 30 de enero de 2020).

cuando aprobó el Dictamen Consolidado y la resolución que arrojaron el primer rebase. En lo relativo a la campaña de Riquelme, la resolución señaló que no era posible acreditar que el candidato se benefició del uso de un vehículo, por lo cual el gasto correspondiente tampoco podía añadirse a la contabilidad de la campaña. No obstante, dado que la sanción que se impuso en julio respecto del rebase de topes de gasto del candidato había involucrado sólo \$501,796.64 relacionados con gastos no reportados por el pago a representantes generales y de casilla, esta resolución se ocupó de sancionar \$1'270,424.98 que se encontraba pendiente. En otras palabras, la Resolución INE/CG513/2017 del 8 de noviembre no supuso un incremento a la contabilidad de Riquelme pues no identificó gastos no reportados adicionales, pero sí implicó la imposición de sanciones que no se habían ordenado.

Como era de esperarse, estas decisiones fueron controvertidas por Riquelme y el PRI. De hecho, ante el inminente cambio de gobierno, la Sala Superior optó por resolver todas las impugnaciones que continuaban pendientes el 24 de noviembre, incluidas las demandas que controvertieron las resoluciones que el INE había emitido entre julio y noviembre. De entre las más de cuatro decenas de sentencias aprobadas ese día, destacan tres por el impacto que generaron en la contabilidad de Riquelme. La primera de ellas (SUP-RAP-719/2017, SUP-RAP-723/2017 y SUP-JDC-1026/2017 y acumulados) estuvo específicamente relacionada con la Resolución INE/CG465/2017, en la que INE sancionó y acumuló a la campaña de Riquelme el costo de los 84 videos. Para la Sala Superior, el Instituto no respetó el derecho de audiencia del candidato y, con base en ello, ordenó contabilizar sólo dos de los 84 videos, propiciando así una reducción del monto no reportado por ese gasto de \$1'461,600.00 a \$34,800.00.³¹

La segunda sentencia (SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017 y acumulados) se originó de las determinaciones que hizo el INE respecto de las remuneraciones a representantes generales y de casilla.³² En este caso, los magistrados validaron que el Reglamento de Fisca-

³¹ Recurso de apelación y Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-RAP-719/2017 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 24 de noviembre de 2017, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0719-2017.pdf (consultada el 2 de febrero de 2021).

³² Recurso de apelación y Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017 y acumulados, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0687-2017.pdf (consultada el 2 de febrero de 2021).

lización considere como gasto de campaña las remuneraciones de los representantes generales y de casilla, pero señalaron que el INE debe evaluar las pruebas que presenten los partidos políticos para, como el propio reglamento lo permite, acreditar la gratuidad de la participación de dichos representantes. Dado que para ellos muchas de las pruebas aportadas por la coalición que postuló a Riquelme sí contaron con la “eficacia jurídica” necesaria, concluyeron que el INE debía descontar de la contabilidad del candidato \$375,740.93.

La tercera sentencia (SUP-RAP-728/2017) sobresale no por haber propiciado una nueva modificación en la contabilidad, sino por formalizar los efectos de las anteriores.³³ Según se lee en su página 40, la sentencia tomó como base el monto determinado en cuanto gasto total por el INE en la resolución INE CG/501/2017, es decir, el que se definió cuando se agregó el costo de los 84 videos a la campaña de Riquelme: \$21,014,700.19. Como se descontaron de ese monto, \$375,740.93 del pago a representantes y \$1'426,800.00 de 82 de los 84 videos, el gasto total que la autoridad jurisdiccional determinó para la campaña de Riquelme fue \$19'242,478.57, o sea \$30,319.31 pesos inferiores al tope de gastos aplicable (véase el diagrama 1).

La sucesión de acontecimientos descrita en las páginas previas hace patente diversos aspectos problemáticos. Entre ellos vale la pena destacar dos. El primero tiene que ver con la evidente disputa que surgió entre las autoridades electorales. El INE, en un contexto caracterizado por un número comparativamente menor de candidaturas, pudo hacer revisiones más amplias. Y, con base en ellas, buscó que la fiscalización de la campaña de Riquelme se convirtiera en un caso paradigmático que pudiera incidir en las conductas de los electores en procesos futuros, sobre todo en la elección que se celebraría en 2018. La Sala Superior del TEPJF, por su parte, haciendo uso de las muy amplias facultades que le permiten revisar el trabajo del INE, tomó un conjunto de decisiones que, al revocar diversas conclusiones relacionadas con gastos no reportados, no sólo cerraron la puerta a una eventual nulidad, sino que envió un mensaje que mostró con mayor claridad lo que los partidos y candidatos podrían lograr con el litigio.

El segundo aspecto está estrechamente ligado con el anterior y tiene que ver con la considerable politización que refleja la secuencia de resolu-

³³ Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-728/2017, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 24 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/pdf/e9bcc4f9f309436.pdf> (consultada el 2 de febrero de 2021).

ciones de la Sala Superior. Aunque los tribunales son esencialmente instituciones jurídicas, es innegable que sus resoluciones les permiten favorecer a determinados actores y afectar a otros. Además, mediante la emisión de precedentes, participan en la creación de normas que inciden sobre el comportamiento de las personas y las organizaciones. Este carácter político de la actividad jurisdiccional es todavía más evidente en el caso de los tribunales electorales, pues, por definición, se encargan de resolver conflictos relacionados con el acceso y ejercicio del poder político.

Con todo, los aspectos políticos vinculados a las decisiones judiciales es una cuestión de grado. Es decir, no todas las decisiones tienen la misma relevancia y, por tanto, no todas son mayormente condicionadas por factores políticos. Cuando se observan en conjunto las sucesivas decisiones que favorecieron a un mismo actor en 2017, es evidente que detrás de ellas no hubo sólo planteamientos políticos sino motivaciones políticas. Pero, dado que de ellas no surgió algún precedente vinculante, es igualmente evidente que el interés por construir interpretaciones que redujeran los costos que este tipo de decisiones no concluyó ahí.

V. LA JURISPRUDENCIA 2/2018

La reforma del 10 de febrero de 2014 introdujo en la base VI del artículo 41 lo siguiente:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.³⁴

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre

³⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. Posteriormente, en julio del mismo año, a causa de la controversia que se generó en el contexto de la aprobación de la reforma, se publicó una nueva reforma mediante la que se incorporó la palabra “adquiera” al inciso b). Véase Decreto por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014.

la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Según se lee, la reforma estableció como requisito para la determinación de nulidades, en los tres supuestos previstos en los incisos, la acreditación *objetiva* y *material* de las violaciones. Adicionalmente, en relación con lo dicho en el penúltimo párrafo sobre el carácter *determinante* de las violaciones, precisó que ese carácter se presumiría cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar fuese menor al 5% de la votación correspondiente. Dicho de otro modo, las nuevas disposiciones configuraron una serie de condiciones para que la aplicación de las nulidades, las cuales podrían ocurrir cuando los márgenes de victoria fuesen estrechos (menores al 5%). Sin embargo, el texto del artículo 41 no aclaró en qué debería consistir la acreditación *objetiva* y *material* de las violaciones; aunque sí hizo alusión al carácter determinante de las violaciones mediante la referencia a la diferencia menor al 5% en la votación, pero tampoco precisó lo que tendría que hacerse para calificar la *gravedad* y el *dolo* de las mismas violaciones.

La interpretación que quedó plasmada en la Jurisprudencia 2/2018 se enfocó en estos aspectos que resultaron problemáticos en los años inmediatamente posteriores a la reforma. De acuerdo con la lectura que hicieron de esta porción del artículo 41 seis de los siete integrantes de la Sala Superior “para que se actualice la nulidad de un proceso comicial en el supuesto de excederse el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado” se requiere de la configuración de tres elementos:

1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un cinco por ciento o más por quien resultó triunfador en la elección y que la misma haya quedado firme; 2. Por regla general, quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en ese rebase, tiene la carga de acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante, y; 3. La carga de la prueba del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el primero y segundo lugar: i. Cuando sea igual o mayor al cinco por ciento, su acreditación corresponde a quien sustenta la invalidez, y ii. En el caso en que dicho porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción relativa (*iuris tantum*) y la carga de la prueba se revierte al que pretenda desvirtuarla; en el entendido de que, en ambos supuestos, corresponde al juzgador, de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso, establecer la actualización o no de dicho elemento.³⁵

³⁵ Jurisprudencia 2/2018. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sexta Época, Contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 entre los sustentados por las salas regionales correspondientes a la tercera y cuarta circunscripciones

El análisis de este criterio que adquirió carácter obligatorio a inicios de 2018, revela que la Sala Superior consideró que para la aplicación de las nulidades por rebases de topes de gasto no se requiere sólo que la autoridad administrativa determine que tales rebases efectivamente ocurrieron en 5% o más del monto respectivo, ni que la diferencia en la votación entre el primero y el segundo lugares haya sido menor al 5%, sino también de un procedimiento contencioso denunciado ante autoridades jurisdiccionales competentes. En la interpretación de la mayoría de la Sala es necesario además que quien denuncie la nulidad por rebase de topes de gasto sea responsable de acreditar el carácter grave, doloso y determinante de dicha violación.

Los requisitos adicionales establecidos por la Sala Superior no quedaron ahí. Como se lee en el texto citado, el criterio definió que la carga de la prueba recaería de manera diferenciada entre denunciantes y denunciados en función de los resultados de la votación. En los casos en los que el margen de victoria sea igual o mayor al 5% —una hipótesis a la que no hace referencia la Constitución— la carga de la prueba recae en quien sustente la invalidez; en cambio, en los casos en que ese margen sea menor al 5%, la carga de la prueba recae en la parte denunciada. Adicionalmente, conforme a este criterio, en ambas circunstancias es a la autoridad jurisdiccional a la que corresponde revisar si las pruebas permiten efectivamente acreditar las violaciones y, por tanto, las eventuales nulidades.

La revisión del contenido de la única jurisprudencia que existe hasta ahora revela que la interpretación de la Sala Superior no ha contribuido a atemperar sustancialmente la indeterminación de las disposiciones que se introdujeron a la Constitución en febrero de 2014. En todo caso, lo que la Jurisprudencia sí aclaró es que la determinación de una eventual nulidad corresponde a la autoridad jurisdiccional y que, para ello, no basta con que los márgenes de victoria sean inferiores al 5% de la votación, ni con que la autoridad administrativa a cargo de la fiscalización acredite que los rebases fueron superiores al 5% del tope de gastos correspondiente.

VI. REFLEXIONES FINALES

Controlar la influencia de los recursos económicos en las elecciones es fundamental para cualquier democracia electoral. Las investigaciones que han

plurinominales, con sedes en Xalapa y Ciudad de México, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 7 de febrero de 2018, mayoría de seis votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Disidente: Indalfer Infante Gonzales. Secretarios: Pedro Bautista Martínez, Salvador Andrés González Bárcena, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar y Samantha M. Becerra Cendejas.

abordado este tema desde una perspectiva comparativa identifican una tendencia global hacia la adopción de regulaciones más estrictas.³⁶ Esta tendencia, ha estado asociada positivamente a la percepción de corrupción y al involucramiento de un número mayor de actores en los procesos de reforma.³⁷ Y aunque se han encontrado indicios sobre los efectos positivos de las regulaciones más estrictas en las percepciones sobre la integridad del régimen electoral,³⁸ hasta ahora no se cuenta con conclusiones claras sobre la eficacia de dichas normas. Esto hace que hoy sea aún más conveniente que antes contar con investigaciones que analicen experiencias concretas de la aplicación de las regulaciones sobre financiamiento y fiscalización electoral.³⁹

El presente trabajo partió de esa premisa y mostró lo importante de las consecuencias que produjeron los cambios en materia de fiscalización que realizó la reforma de 2014. Estos cambios implicaron para el INE fiscalizar a un número significativamente mayor de candidaturas en plazos mucho más breves. De igual modo, la introducción de nulidades en la Constitución incrementó los litigios relacionados con la fiscalización y ello, a su vez, amplió el peso de las decisiones y criterios de los órganos que desde hace más de dos décadas conforman la jurisdicción especializada en materia electoral: el TEPJF.

La fiscalización de la elección mediante la que se renovó la gubernatura de Coahuila en 2017 es el caso que, probablemente, evidencia con mayor nitidez el impacto de la labor del Tribunal en la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales. En esa ocasión, como se explicó previamente, el INE emitió diversas decisiones que determinaron que la campaña de Miguel Riquelme Solís excedió el tope de gastos aplicable en un porcentaje mayor al 5%. Esto, sumado a los menos de tres puntos porcentuales por los que aventajó al segundo lugar, lo colocó en las dos hipótesis que, en principio, de acuerdo con la base VI del artículo 41 constitucional, podría abrir la puerta a la nulidad de una elección. Al final, sin embargo, mediante distintas resoluciones que revocaron algunas de las conclusiones que permitieron

³⁶ Norris, Pippa y Van Es, Andrea, "Introduction: Understanding Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Falguera, Elin et al., *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2015.

³⁷ Van Es, Andrea, "Why Regulate Political Finance?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...., cit.*

³⁸ Norris, Pippa, "Does Regulation Work?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...., cit.*

³⁹ Norris, Pippa y Van Es, Andrea, "The Lessons for Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...., cit.*

al INE contabilizar gastos no reportados, la Sala Superior resolvió que el candidato no superó el tope correspondiente, lo cual eliminó los impedimentos para que se convirtiera en gobernador.

Con todo, el impacto de la interpretación judicial no terminó ahí. A inicios del año siguiente, en vísperas de la elección de 2018, la Sala Superior emitió una jurisprudencia que complejizó aún más la aplicación de las nulidades por rebase de topes de gastos.⁴⁰ Esa jurisprudencia —escrita en el lenguaje oscuro que lamentablemente caracteriza todavía a muchos de los documentos que producen los tribunales mexicanos— señala, primero, que para anular una elección por rebase de topes de gasto no basta con que se configuren las dos hipótesis señaladas en la base IV del artículo 41 (un rebase superior al 5% del tope de gastos correspondiente y una diferencia menor al 5% entre los votos obtenidos por el primero y el segundo lugares); segundo, que la determinación de cualquier eventual nulidad corresponde a las autoridades jurisdiccionales; y, tercero, que para que esto ocurra hace falta un proceso litigioso en el que la carga de la prueba corresponde de manera diferenciada al demandante o al denunciado, dependiendo de la diferencia en la votación entre el primero y el segundo lugares.

Endurecer a través de la jurisprudencia los requisitos para anular una elección no es necesariamente una mala noticia si se tiene en cuenta que una decisión como ésta supone anular los resultados de un proceso que, en última instancia, fue producto de la participación popular. Tener en cuenta lo anterior es fundamental pues invita a reflexionar sobre la conveniencia de, primero, hacer más rígidas las sanciones como método para modificar las conductas de actores que participan en las elecciones, segundo, regular este tipo de sanciones desde la propia Constitución y, tercero, ampliar el margen con el que cuentan las autoridades jurisdiccionales para definir los resultados de las elecciones.

Finalmente, es fundamental señalar que, en el caso de México, las implicaciones de la reforma electoral de 2014 deben entenderse como parte del proceso de renovación constante del que ha sido objeto el texto constitucional, no de forma aislada. Como Pou Giménez y Pozas Loyo han seña-

⁴⁰ Jurisprudencia 2/2018, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sexta Época, Contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 entre los sustentados por las salas regionales correspondientes a la tercera y cuarta circunscripciones plurinominales, con sedes en Xalapa y Ciudad de México, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 7 de febrero de 2018, mayoría de seis votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Disidente: Indalfer Infante Gonzales. Secretarios: Pedro Bautista Martínez, Salvador Andrés González Bárcena, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar y Samantha M. Becerra Cendejas.

lado, una de las características de este proceso, el hiper-reformismo, ha sido la introducción a la Constitución de normas cada vez más detalladas que, por haberse efectuado de manera fragmentada en momentos y contextos diferentes, han aumentado la complejidad del texto constitucional en su conjunto.⁴¹ Lejos de facilitar la acción de las autoridades y la coordinación de la sociedad, este proceso ha contribuido a que los litigios se multipliquen, propiciando así que la última palabra sobre los alcances de las reformas recaiga cada vez más en los órganos jurisdiccionales.⁴²

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CASTELLANOS CERCEDA, Roberto, *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2017.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Integralia Consultores, 2018.
- CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- EINSENSTADT, Todd A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62, núm. 230, 2017.
- FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2015.

⁴¹ Pou-Giménez, Francisca y Pozas Loyo, Andrea, “The Paradox of Mexican Constitutional Hyper-reformism: Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation”, en Albert, Richard *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Oxford, Hart Publishing, 2019.

⁴² Pou-Giménez, Francisca *et al.*, “Interpreting the Ship of Theseus: Constitutional Hyper-reformism and Judicial Review in Mexico (1917-2019)”, Manuscrito no publicado, 2020.

- FERRER SILVA, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.
- GILAS, Karolina, “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, 2016.
- GILAS, Karolina y CRUZ, Omar de la, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 15, 2016.
- JACOBO MOLINA, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, 2014.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl y VELÁZQUEZ LÓPEZ-VELARDE, Rodrigo, *Pacto por México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- NORRIS, Pippa, “Does Regulation Work?”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, “The Lessons for Political Finance Reform”, en *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, “Introduction: Understanding Political Finance Reform”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, 2019.
- PESCHARD, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-Francois (eds.), *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*, Mexico, El Colegio de México, 2010.
- POU-GIMÉNEZ, Francisca y POZAS-LOYO, Andrea, “The Paradox of Mexican Constitutional Hyper-reformism: Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation”, en ALBERT, Richard *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Oxford, Hart Publishing, 2019.
- POU-GIMÉNEZ, Francisca *et al.*, “Interpreting the Ship of Theseus: Constitutional Hyper-reformism and Judicial Review in Mexico (1917-2019)”, s. p. i., 2020.
- RAMÍREZ LEMUS, Edwin y ZEPEDA GIL, Raúl, *Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017*, México, Senado de la República, 2017.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en GUILLÉN, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

VAN ES, Andrea, “Why Regulate Political Finance?”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.