

Nuevas causales de nulidad de elección



Nuevas causales de nulidad de elección

Arturo Ramos Sobarzo
Darío Alberto Mora Jurado
René Casoluengo Méndez

Prólogo de
Carlos Soriano Cienfuegos

Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

Toluca, México • 2016

KGF3053
R1753
2016

Ramos Sobarzo, Arturo

Nuevas causales de nulidad de elección [recurso electrónico] / Arturo Ramos Sobarzo, Darío Alberto Mora Jurado y René Casoluengo Méndez. — 1a. ed. — Toluca, México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2016.

181 p. — (Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales)

ISBN 978-607-9496-18-0

1. Causales de nulidad – México 2. Gastos de campaña – México
3. Elecciones – México

Esta investigación, para ser publicada,
fue arbitrada y avalada por el sistema
de pares académicos.

D. R. © Arturo Ramos Sobarzo, 2016.
D. R. © Darío Alberto Mora Jurado, 2016.
D. R. © René Casoluengo Méndez, 2016.
D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2016.
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,
Toluca, México, C. P. 50160.
www.ieem.org.mx

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales

Primera edición, diciembre de 2016.

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-18-0

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son
responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de
México no los comparte necesariamente.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez

CONSEJERO PRESIDENTE

Dra. María Guadalupe González Jordan

Mtro. Saúl Mandujano Rubio

Mtro. Miguel Ángel García Hernández

Dr. Gabriel Corona Armenta

Mtra. Natalia Pérez Hernández

Mtra. Palmira Tapia Palacios

CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Lic. Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo

PRI Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez

PRD Lic. Javier Rivera Escalona

PT Lic. Joel Cruz Canseco

PVEM Lic. Esteban Fernández Cruz

MC Mtro. César Severiano González Martínez

NA Lic. Efrén Ortiz Álvarez

MORENA Lic. Ricardo Moreno Bastida

PES C. Carlos Loman Delgado

VC C. Daniel Antonio Vázquez Herrera

Índice

Prólogo	IX
Introducción	XV
<i>El rebase de topes de gastos de campaña como causal de nulidad</i> <i>Arturo Ramos Sobarzo</i>	1
<i>Compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, como causal de nulidad de elección</i> <i>Darío Alberto Mora Jurado</i>	49
<i>Causal de nulidad de elección por recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales</i> <i>René Casoluengo Méndez</i>	105
Conclusiones generales	167
Fuentes consultadas	173

Prólogo

EN MÉXICO LAS INSTITUCIONES ELECTORALES, en su conjunto, han evolucionado decididamente hacia la estricta tutela de los principios rectores de las elecciones, el sufragio y la función de las autoridades en la materia. La universalidad, la secrecía y el carácter directo del voto, así como la periodicidad, la libertad y la autenticidad en los comicios son bienes jurídicos que ameritan ser tutelados. También es prioritario el desempeño imparcial, legal y objetivo de los comicios para dar certeza y máxima publicidad a todos los actos de organización y calificación de las elecciones. En caso contrario, y si se presentaran violaciones a los bienes mencionados, se podría conducir a la nulidad del proceso electoral, ello, desde luego, si existiera la imposibilidad de considerar válido el proceso debido a la *determinancia* de la vulneración de los principios.

En un Estado democrático y constitucional la competencia por el poder político, además de ser pacífica, exige ceñirse a reglas previamente acordadas; de no ser así, los resultados no podrían subsistir. A continuación se trazan algunas ideas para enmarcar el contenido de esta obra, dedicada al estudio de las nulidades electorales establecidas en la Constitución.

En nuestra trayectoria institucional primero se diseñaron causales de nulidad de elección que respondían a determinados porcentajes, cuya hipótesis normativa se actualizaba en caso de que un porcentaje de votación recibida en casilla fuera anulado. Así, por primera vez, el Tribunal Federal Electoral (Trife) invalidó en 1994 elecciones a diputaciones federales vía el principio de mayoría relativa en distritos electorales con cabecera en San Andrés Tuxtla (Veracruz) y Atlixco (Puebla), como resultado de la comprobación de irregularidades en 20 y 28 %, respectivamente, del total de las casillas correspondientes y, en virtud de ello, se

tomó la decisión de dejar insubsistentes los resultados y, desde luego, todos los actos previos a éstos dentro del proceso electoral.

Para 1996 el Congreso de la Unión incorporó la *causal genérica* como uno de los supuestos de nulidad de votación recibida en casilla, pero debe recordarse que desde 1990 se pueden encontrar los antecedentes de ésta, pero aplicada a los resultados de las elecciones legislativas a nivel federal. Mediante esta causal genérica existe la posibilidad de decretar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa si se acreditan violaciones sustanciales durante la jornada electoral, realizadas en forma generalizada y siempre que las mismas sean determinantes para el resultado de los comicios; asimismo, cuando la responsabilidad de su comisión no sea imputable a los partidos promoventes o sus candidatos. Esta causal fue utilizada, por ejemplo, en el expediente SUP-REC-009/2003, donde se afirmó la tutela de principios constitucionales en la materia.

De esta forma, la configuración que en dicho asunto se dio a la nulidad genérica estuvo precedida por una cuestión de primer orden (referida al carácter normativo de la Constitución y su aplicación directa por parte del órgano de justicia electoral constitucional): la supuesta existencia de una causal de nulidad que fue denominada *abstracta*, debido al carácter implícito que se le atribuía.

En este contexto se argumentaba que, si la Constitución tiene un conjunto de principios aplicables a la materia, todo acto que los transgrede no puede considerarse válido. Sin embargo, es importante enfatizar que fue posteriormente —dado el carácter netamente interpretativo de esta causal— cuando se pensó que la causal genérica de nulidad de elección tutelaría los bienes jurídicos contenidos en la norma suprema en forma de principios.

En virtud de lo anterior, mediante la reforma electoral 2007-2008 se estableció explícitamente en el artículo 99 de la Constitución que las elecciones sólo podrían anularse por las causas señaladas *expresamente* en las leyes. No obstante, al poco tiempo, en el caso Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007) se determinó que la violación

a principios constitucionales, en efecto, acarrea la nulidad del proceso electoral. Así, se tuvo una causal que de abstracta (o implícita) se trasladó a genérica y, finalmente, fue concebida como invalidez por principios.

En esta trayectoria evolutiva, la reforma de 2014 nos presenta una particularidad: se modifica la relación de las causales de nulidad con la Constitución mediante el establecimiento de tres de ellas en el texto constitucional, que deben desarrollarse a nivel federal y local en la legislación secundaria y son: el rebase de los topes de campaña en 5 %, la compra o adquisición ilícita de tiempos en radio y televisión, y la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita.

Para que estas causales puedan aplicarse de forma efectiva se requiere que su comisión esté acreditada objetiva y materialmente; además, deberán ser determinantes. Otra novedad es que se introduce una presunción constitucional de determinancia cuantitativa: la diferencia porcentual (menor a 5 %) entre quienes hayan obtenido el primero y el segundo lugar en la elección. Adicionalmente, se prescribe una sanción en caso de aplicar estas causales de nulidad: la persona responsable se excluirá de la elección extraordinaria.

Apoyado en los casos que pueden fungir como precedentes, un análisis dogmático es lo que ofrece el libro que el lector tiene ahora en sus manos. En el primer trabajo, de Arturo Ramos, al señalarse antecedentes en la legislación de las entidades federativas y refiriendo asuntos que fueron conocidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se plantean dos cuestiones que deben afinarse para que el rebase en los gastos de campaña, en la forma en que está establecida la causal, pueda acreditarse: primero, la eficiencia y la oportunidad en los procedimientos fiscalizadores, a fin de contar con elementos para determinar la existencia del rebase, a más tardar dentro del periodo de calificación electoral; y, segundo, la celeridad de los tiempos en dichos procedimientos y la probable contradicción de ésta con la observancia estricta del derecho al debido proceso.

En el segundo trabajo que integra la obra, de la autoría de Darío Mora, se señala que en el diseño de la causal de nulidad relacionada con los tiempos en medios electrónicos de comunicación se advierten dos decisiones, una técnica y otra sustantiva; en la técnica se planteó incluir el concepto *adquisición*. Se buscó vencer las dificultades que implicaría que sólo se incluyera una forma específica de ésta: la compra, figura que eventualmente sólo podría acreditarse mediante el respectivo contrato, situación que resultaría problemática porque es difícil pensar que quien comete un ilícito tenga la disposición de dejar constancia del mismo. La segunda decisión es la sustantiva, en la que se avanza rumbo a la consolidación de un modelo de comunicación política que acepta limitaciones a libertades, como las de expresión y comercio, en aras de privilegiar la equidad entre los actores políticos.

Para finalizar, René Casoluengo plantea el poner atención en algunos puntos que pueden resultar problemáticos; el primero es el alto estándar probatorio que ha acogido el Tribunal para determinar el uso de recursos económicos que están prohibidos por la ley. Si bien el autor señala estar de acuerdo con ello, también manifiesta que entonces sería posible que la figura no cuente con gran aplicación práctica; en segundo lugar, a través de los precedentes, el autor muestra la manera en que en este tipo de casos se han utilizado figuras de otras ramas del derecho —incluso de otros sistemas jurídicos—, como el llamado “levantamiento del velo”, que sostiene una relación poco armoniosa con la presunción de la inocencia.

Adicionalmente, los tres trabajos apuntan las dificultades argumentativas y probatorias que acarrea el concepto de *determinancia*. Si bien, como se dijo, la Constitución actualmente señala un supuesto para que haya presunción de la determinancia en su vertiente cuantitativa, continúa existiendo la idea de que cualitativamente ésta se actualiza cuando se transgrede algún principio constitucional. Quizás sea este punto en el que la doctrina jurisprudencial tenga una mayor oportunidad de desarrollo.

Como puede advertirse, esta recopilación de trabajos bien documentados y con cuestionamientos profundos es actual y oportuna para todos los estudiosos de la materia.

Carlos Soriano Cienfuegos

*Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

LOS TRES TRABAJOS DE ESTE VOLUMEN están dedicados a las causales de nulidad de la elección incorporadas a partir de 2014 a nuestro sistema jurídico.

De conformidad con la doctrina unánime, en los ordenamientos democráticos la manifestación del voto está asistida por un cúmulo de garantías indefectibles: su finalidad es asegurar que las decisiones asumidas a través de los procedimientos comiciales cuenten con elementos que permitan calificarlas como válidas y, por tanto, que sean reconocidas como tales por la comunidad que constituye el propio cuerpo electoral o, al contrario, que puedan reputarse nulas ante la ausencia de tales condiciones de validez.

Sin embargo, en todo ejercicio comicial la presencia de los partidos políticos y de los candidatos contendientes concurre con el ejercicio de los derechos y las prerrogativas de la ciudadanía, de suerte que la declaración de la nulidad de las elecciones es procedente no sólo cuando se actualizan ciertas irregularidades. Para ello es también necesario que se constate que tales anomalías han influido negativamente en la certeza de los resultados, a fin de tutelar la vigencia de un auténtico Estado de derecho.

En este sentido, el Tribunal Federal Electoral (Trife) en 1994 procedió a la anulación de elecciones: por primera vez en la historia, un órgano jurisdiccional anuló dos elecciones de diputados federales por el principio de mayoría relativa, en los estados de Veracruz y Puebla.

En el primero de ellos, la Sala Regional Xalapa resolvió anular la elección en el distrito de San Andrés Tuxtla, por haberse acreditado causales de nulidad en un porcentaje mayor a 20 % de las casillas instaladas en el distrito, resolución confirmada en un recurso de reconsideración. Por su parte, en Atlixco, Puebla, la

Sala Central decretó la nulidad de la elección por haberse acreditado la existencia de causales de nulidad en un porcentaje equivalente a 28 % de las casillas instaladas, sentencia que fue confirmada en reconsideración por la Sala de Segunda Instancia.

Posteriormente y con motivo de las reformas de 1996, el legislador incorporó una causal de nulidad genérica de la votación recibida en casilla, prevista en el inciso k), del primer párrafo del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). De esta llamada causal genérica y por lo que respecta a la calificación de la elección en su totalidad, se mantuvo la redacción del artículo 78 del mismo ordenamiento, cuyos antecedentes ya estaban presentes desde comienzos de la década de 1990.

De conformidad con este artículo, las salas del Tribunal Electoral pueden decretar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa, en el caso de que se acrediten violaciones sustanciales durante la jornada electoral, es decir, que sean realizadas en forma generalizada y que sean determinantes para el resultado de los comicios, pero que no hayan sido producidas por los partidos promoventes o sus candidatos.

Además de que esta disposición no hace referencia a la elección presidencial, debe destacarse que pese a la finalidad perseguida por el legislador, tales causales de nulidad genérica sujetaban en la práctica al órgano jurisdiccional a la verificación fáctica de determinados requisitos explicitados en su texto (especialmente de carácter temporal), con la consecuencia de que no se establecía de manera clara una causal que analizara en cada caso la afectación total de los elementos del acto electoral desde una perspectiva conjunta. En esta línea evolutiva, resulta de particular relevancia destacar un caso del año 2000.

En efecto, al resolver el caso de la elección de gobernador de Tabasco, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) definió la denominada causa de nulidad abstracta, que se identificó como implícita en la legislación de dicha entidad federativa, y que posteriormente fue

aplicada a casos análogos. La base teórica de la nulidad abstracta se refiere a la definición de determinadas hipótesis que vulneran en forma determinante los principios y elementos rectores de un proceso electoral, con la consecuencia de que el mismo no puede subsistir eficazmente.

Fue así que, al adminicular los elementos acreditados en autos, la Sala Superior resolvió que, en la elección celebrada en octubre de 2000 en el estado de Tabasco, fueron vulnerados los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, al abrirse paquetes electorales injustificadamente, al faltar equidad en el uso de medios masivos de comunicación, al favorecerse la intervención de las autoridades locales para dirigir los comicios y otras irregularidades similares.

La nulidad de la elección de gobernador en Tabasco suscitó una interesante polémica, consistente en analizar si la aplicación de una causal abstracta sería compatible con el principio de definitividad electoral. Ello porque algunos doctrinarios consideraron inconveniente que el órgano jurisdiccional analizara en la etapa de resultados supuestas irregularidades cometidas previamente.

Sin embargo, a juicio de otros especialistas, la definitividad no sufre menoscabo, puesto que el análisis de las violaciones en etapas anteriores es procedente, siempre y cuando las supuestas irregularidades no sean imputables a la autoridad electoral, con lo que no habrían podido impugnarse de acuerdo con el sistema procesal propio.

Este aspecto, que resalta la revisión de la etapa de preparación durante la calificación, sirve para comprender cómo es que en este punto se enlaza la llamada causal abstracta con la causal genérica, según puede apreciarse con elocuencia a partir de las reconsideraciones 009 del 2003, y 19 del mismo año, relativas a la nulidad de los diputados federales de mayoría relativa en Coahuila y Michoacán, respectivamente.

Fue en 2003, en el llamado caso de los “hombres de negro” de Torreón, que la Sala Superior llegó a considerar que los principios constitucionales, preservados por la causal abstracta, estarían

tutelados por la causal genérica a niveles tanto federal como local en las legislaciones que la contengan.

Se arribó a esta conclusión pues se reputó que la tutela de tales principios conlleva la equivalencia entre su eventual conculcación y la comisión de violaciones sustanciales, a las que aluden las disposiciones normativas que incluyen la causal genérica. Por este motivo, las violaciones no deben circunscribirse exclusivamente a las cometidas durante la jornada electoral, sino que deben extenderse a las que tienen su inicio en la fase preparatoria, pero se ven reflejadas tal día.

En el espíritu de dar por terminada la vigencia de un régimen de nulidades que favoreciera la existencia de una causal abstracta, la reforma constitucional de 2007 incluyó en el artículo 99 constitucional el siguiente lineamiento: “Las salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”.

Sin embargo, la Sala Superior ha determinado que el hecho de que el texto prohíba declarar la nulidad de una elección para todo supuesto no previsto expresamente por la ley no restringe la actividad de sus salas.

Esto se justifica porque hablar de jurisdicción constitucional implica que están facultadas para analizar si una determinada elección es contraria a las disposiciones constitucionales. Este criterio fue claramente definido en los expedientes SUP-JRC-165/2008 y SUP-JRC-604/2007 (casos Acapulco y Yurécuaro), de manera que se ha configurado una causa de nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales, como se le ha denominado en la práctica.

Con motivo del proceso electoral federal 2011-2012, la práctica del TEPJF en materia de nulidades se vio enriquecida con ocasión del trámite del juicio de inconformidad 359 de 2012, en el cual se impugnó la validez de la elección en su totalidad.

La pretensión de la Coalición “Movimiento Progresista” era obtener de la Sala Superior la declaración de nulidad de la elección presidencial, de modo que la promovente solicitaba la nulidad por

violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre, y la cancelación del registro de candidato a Enrique Peña Nieto por rebase de topes de gastos de campaña.

De conformidad con el minucioso examen realizado por la Comisión integrada al efecto, se procedió al análisis de la totalidad de los elementos de convicción aportados por las partes, así como al estudio de los argumentos esgrimidos, en el marco de la interpretación integral de la normatividad aplicable.

Esta actuación se efectuó de acuerdo con el criterio aludido de poder examinar la validez de una determinada elección, a pesar de la disposición constitucional que impuso nuevamente el régimen taxativo de nulidades, especialmente en el espíritu del control constitucional depositado en manos de este órgano jurisdiccional.

Con motivo de este estudio, la Sala Superior definió los siguientes aspectos para proceder a declarar la nulidad de una elección por violación a los principios constitucionales:

Los elementos o condiciones de la invalidez o nulidad de la elección por violación de principios constitucionales son:

- a) Que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves);
- b) Que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas;
- c) Que se constate el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral, y
- d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.

En la misma ejecutoria, la Sala precisa respecto de los dos primeros requisitos que

corresponde a la actora exponer los hechos que, en su opinión, infringen algún principio o precepto constitucional, para lo cual debe ofrecer y aportar los elementos de prueba que considere

pertinentes y necesarios para acreditar el hecho motivo de la violación constitucional. Demostrados fehacientemente tales extremos, procederá declarar la invalidez de la elección.

Con posterioridad, en el contexto de la reforma de 2014, el texto constitucional fue adicionado para incorporar en su artículo 41 las causales de nulidad de elecciones a las que se refiere esta obra, consistentes en exceder los gastos de campaña en un determinado porcentaje, en la compra o adquisición de cobertura informativa en determinados supuestos y, finalmente, la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita, hipótesis que presentan interesantes cuestionamientos abordados por los autores, quienes ofrecen su análisis como aportación al diálogo académico, indispensable para profundizar en esta compleja temática.

El rebase de topes de gastos
de campaña como causal
de nulidad

Arturo Ramos Sobarzo

Sumario: Explicación. i. Caso Miguel Hidalgo I (SUP-JRC-402/2003). 1. Presentación. 2. Hechos del caso. 3. Sentencia del TEDF. 4. Postura mayoritaria en Sala Superior. 5. Posición minoritaria en Sala Superior. 6. Conclusiones del caso. **ii. Caso Lamadrid, Coahuila (SM-JRC-177/2009).** 1. Presentación. 2. Hechos del caso. 3. Argumentos de la Sala Regional. 4. Conclusiones del caso. **iii. Caso Cuajimalpa (SDF-JRC-65/2009).** 1. Presentación. 2. Hechos del caso. 3. Argumentos de la Sala Regional. 4. Conclusiones del caso. **iv. Caso Miguel Hidalgo II (SDF-JRC-69/2009).** 1. Presentación. 2. Hechos del caso. 3. Sentencia del TEDF. 4. Argumentos de la Sala Regional. 5. La entrevista en televisión y el SUP-RAP-234/2009. 6. Conclusiones del caso. **v. El caso de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012).** 1. Presentación. 2. Hechos del caso. 3. Excitativa de justicia. 4. Adquisición encubierta de espacios en radio, televisión y medios impresos. 5. Conclusiones del caso. **vi. Breve análisis de la nueva causal constitucional por rebase. Conclusiones generales.**

Nota: Las modificaciones sugeridas por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), así como una revisión de estilo, fueron realizadas por David Piedras.

Explicación

La relación entre política y dinero se torna crucial para el desarrollo de una democracia; ya sea en un modelo como el norteamericano, en donde prácticamente no hay limitación a partir de diversos precedentes, entre ellos el importante caso *Citizens United*, resuelto por la Suprema Corte; o en uno como el nuestro, en donde hay un fuerte control en diversos rubros.

Este texto tiene por objeto hacer un recorrido por las principales sentencias sobre el problema del rebase de topes de gastos de campaña como causal de nulidad, figura que a partir de la reforma del 10 de febrero de 2014 se ha generalizado para procesos tanto locales como federales, aunque cabe señalar que ésta no resulta del todo novedosa, pues son varias las entidades que ya la preveían con mayores o menores requisitos.

Esta inclusión a nivel constitucional y la homogeneización en todo el país tiene, en buena medida, una referencia en la impugnación sobre las elecciones de presidente de la república de 2012. En efecto, como se podrá observar, buena parte del régimen posterior a 2014 responde a problemáticas planteadas en el importante caso identificado como SUP-JIN-359/2012. De hecho, la causal de nulidad relativa a la compra o adquisición de cobertura informativa también responde a las problemáticas planteadas en dicho caso.

En este sentido, las sentencias seleccionadas abordan el tema del rebase como causal de nulidad y por ello se han dejado a un lado aquellos casos relativos a dicho rebase como objeto de sanción, pues no se refieren al objeto del presente estudio. A pesar de lo anterior, eventualmente se referirá a sentencias en donde se aborde la figura como hecho ilícito y, por tanto, las consecuencias que ello acarrea, sólo en la medida en que se aporten insumos para la nueva figura a partir de 2014, es decir, para efectos de la nulidad de elección. En esa tesitura, nos referiremos a las nociones de conductas *determinantes* y cómo se han abordado por diferentes salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Así pues, el objetivo es presentar un breviarío del recorrido jurisprudencial señalado, a fin de poder dotar de información para la futura interpretación de la causal de nulidad de elección por rebase en los topes de gastos de campaña.

I. Caso Miguel Hidalgo I (SUP-JRC-402/2003)

1. Presentación

Éste es el primer caso en donde el principal motivo de la argumentación en una sentencia es la interpretación de la causal de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña, prevista en la legislación electoral del entonces Distrito Federal. En efecto, se trató de la interpretación del artículo 219 del Código Electoral del Distrito Federal, en el cual se establecía lo siguiente:

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.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en todo el Distrito Federal, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Como se podrá observar, los elementos de esa norma eran que:

- a) El partido con mayoría de votación sobrepasara el tope de gastos de campaña.
- b) Las violaciones debían ser plenamente acreditadas.
- c) Las violaciones debían ser determinantes.

- d) La determinación del rebase se hacía conforme al artículo 40, el cual era un procedimiento de investigación de dicha irregularidad a partir de la solicitud planteada por un partido político.¹
- e) Quienes incurrieran en ese rebase, tanto partido como candidato, no podrían participar en la elección extraordinaria.

Los elementos anteriores se constituyen como los requisitos para acreditar o no un posible rebase de topes de gastos, así como las consecuencias que ello acarrea.

La importancia de este caso radica en que representa un antecedente directo de cómo la jurisdicción dio tratamiento a un conflicto a partir de la causal señalada. Como se verá a continuación, parte crucial de este precedente es que en la irregularidad que se menciona no sólo incurrieron el candidato y el partido ganador, sino también el segundo lugar, lo cual implicó mayores elementos a considerar para efectos de tener o no por actualizada dicha causal de nulidad. De igual forma, el asunto representa un antecedente más sobre el tratamiento y los alcances de *lo determinante* como elemento clave para decretar los efectos de nulidad. Aunado a lo anterior, este estudio de caso resulta interesante a partir de las dos posturas asumidas en la Sala Superior.

Una de ellas, la postura mayoritaria y a la postre la prevaleciente, se refería a que la falta mencionada no era determinante a partir de que tanto el primero como el segundo lugar habían rebasado el tope de gastos de campaña, lo cual se traducía en que dicho exceso no implicó la ruptura del principio de equidad. Así, al no ser determinante no había por qué anular la elección.

¹ Artículo 40. Un partido político aportando elementos de prueba podrá solicitar se investiguen los gastos de campaña de otro partido político por posible violación a los topes de gastos de campaña, situación que deberá resolverse antes de la toma de posesión de los candidatos afectados. En este caso, la Comisión de Fiscalización podrá ejercer las facultades que le otorga el presente Título sin necesidad de sujetarse a los plazos del mismo.

Por otro lado, la postura minoritaria era que una irregularidad como el rebase de topes de gastos de campaña es de por sí determinante. Paralelamente el hecho relevante conocido con posterioridad, relativo a que el segundo lugar también había incurrido en el rebase de topes, se encontraba *sub iudice* y, por tanto, no podría considerarse como tal.

Así, los alcances de un rebase de topes de gastos de campaña como causal de nulidad, visto a partir de los motivos que el legislador tuvo como una manera de sancionar de manera fuerte la falta de equidad en una contienda, representa una de las obsesiones presentes en nuestro sistema y su importancia ha sido ya extendida a todo el territorio mexicano de acuerdo con la reforma de 2014. Es por lo anterior que resulta indispensable tener presentes los presupuestos que desde la jurisdicción se han tenido para desarrollar la doctrina judicial en torno a ese tipo de nulidad.

2. Hechos del caso

A fin de contextualizar, a continuación se mencionan algunos hechos claves en torno al presente caso.

Hay que recordar que en 2003 la Sala Superior del TEPJF era el único órgano permanente de dicho tribunal, dado que las salas regionales lo serían hasta 2008 en adelante. Por esa misma razón, las impugnaciones mediante el juicio de revisión constitucional electoral sobre elecciones de ayuntamiento o de jefes delegaciones del Distrito Federal recaían en última instancia en la Sala Superior y no en las salas regionales, como hoy ocurre.

Así las cosas, en julio de 2003 se llevó a cabo la jornada electoral en el entonces Distrito Federal para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales, entre ellos, el correspondiente a Miguel Hidalgo. En tal elección, Fernando Aboitiz Saro, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) fue el ganador.

En ese mismo mes, tanto Convergencia como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con base en el artículo 40 del

Código Electoral del Distrito Federal, solicitaron al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) una investigación sobre los gastos de campaña realizados por el PAN, por la posible violación al tope de gastos de campaña en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

Posteriormente, el PRD promovió dos recursos de apelación en contra del cómputo total de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo, la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría y validez respectiva, solicitando la nulidad de la votación en varias casillas y la nulidad de la elección referida, al haber rebasado el PAN el tope de gastos de campaña.

Como consecuencia, el 12 de septiembre el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), al considerar acreditado el rebase de topes de gastos de campaña, determinó anular la elección de jefe delegacional en comento. Más tarde, el 24 de septiembre, el Consejo General del IEDF concluyó que el PRD también rebasó el tope de gastos de campaña en un porcentaje mayor. Este hecho fue manifestado en el juicio a resolver por la Sala Superior.

3. Sentencia del TEDF

Sobre el punto de análisis, la postura mayoritaria de la Sala Superior, a diferencia del Tribunal local, fue que no era determinante la irregularidad atribuida al PAN y su candidato, a partir de un cálculo realizado entre el tope de gastos de campaña, el dinero efectivamente utilizado y los votos obtenidos. Lo anterior se realizó para efectos de poder considerar si la irregularidad atribuida a ese partido en realidad era determinante, es decir, si efectivamente tenía una trascendencia en la elección respectiva.

Para una mejor exposición, a continuación se explicará la forma en cómo el TEDF estableció que había un rebase del tope de gastos de campaña (Gilas, 2014, p. 16). Parte de la argumentación tiene que ver con la siguiente tabla:

Tabla 1**Cálculo del TEDF sobre el costo del voto sin rebasar el tope de gastos de campaña**

Partido	Votación	Tope de gasto de campaña	Costo del voto
PAN	52 777	\$1 584 173.88	\$30.01
PRD	51 240	\$1 584 173.88	\$30.91

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

En la tabla 1 se establece el *costo* de cada voto recibido por el PAN y el PRD. Así, se tiene que el voto del PRD fue más caro por recibir menos votación. El elemento clave de la argumentación del TEDF es establecer un parámetro para calcular si un determinado rebase en el tope de gastos incide en la recepción de los votos.

En continuación con la línea trazada por el Tribunal local, si el PAN se hubiera ceñido al límite establecido por la autoridad administrativa local, a partir del costo de cada uno de sus votos, una vez conocido el gasto efectivamente ejercido por dicho partido, el resultado es el siguiente:

Tabla 2**Cálculo del TEDF sobre el costo real del voto del PAN**

Partido	Votación	Gasto de campaña	Costo del voto
PAN	52 777	\$2 007 205.38	\$38.03
PRD	51 240	\$1 584 173.88	\$30.91
Diferencia	1 537	\$423 031.50	\$7.12

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

De acuerdo con el razonamiento del TEDF, el PAN obtuvo una ventaja indebida producto de ese exceso en el gasto, lo que repercutió en los votos recibidos tanto por uno como por otro partido. Cabe señalar que dicho tribunal no realiza propiamente un ejercicio de carácter probatorio en el sentido de que la utilización de recursos en exceso por encima del límite de ley se traduce en una ventaja indebida en votos, sino que parte de que la violación a esas disposiciones entraña esa consecuencia para efectos de la nulidad de la elección.

Para mayor nitidez (en seguimiento a la argumentación del TEDF) si el PRD hubiera tenido a su disposición el mismo monto usado por el PAN, la votación recibida por el primero hubiera sido mayor, como se estima en la tabla 3:

Tabla 3
Cálculo de la votación si el PAN y el PRD hubieran gastado lo mismo en campaña

Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$2007205.38	\$38.03	52777
PRD	\$2007205.38	\$30.91	64935

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

Por otro lado, para reafirmar la ventaja obtenida a partir del uso del dinero (lo cual según bajo esta figura significa más o menos votos según corresponda) si el PAN se hubiera ceñido al límite establecido por la autoridad, el resultado hubiera sido favorable para el PRD, como se puede ver en la tabla 4.

Tabla 4
Cálculo del TEDF sobre el costo del voto del PAN y el PRD
sin rebasar el tope de gastos de campaña

Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$1584173.88	\$38.03	41 656
PRD	\$1 584 173.88	\$30.91	51 240

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

Cabe destacar que el TEDF obtiene el indicador del costo del voto de cada partido dividiendo el monto máximo para el gasto en campaña entre los recursos efectivamente utilizados, es decir, \$38.03 del PAN y \$30.91 del PRD. De acuerdo con este razonamiento, el PAN excedió en más de 26 % el monto autorizado.

4. Postura mayoritaria en Sala Superior²

La Sala Superior en la sentencia del juicio comentado, SUP-JRC-402/2003, revocó la decisión del TEDF al considerar que no se actualizaba el elemento de *determinancia* para dictar la nulidad de esa elección. Para arribar a tal conclusión fue crucial considerar que el PRD también había rebasado el tope de gastos de campaña, incluso por un monto mayor al del PAN, pues si éste había utilizado \$2007205.38, el PRD usó \$2077505.15. Con ello, el método de determinación del *costo* del voto para considerar el impacto de la utilización de recursos por encima del límite legal cambió respecto del PRD una vez conocido también su rebase. Así, la Sala Superior lo explica con las siguientes tablas:

² Esta posición la tenían los magistrados Navarro, Fuentes, Orozco y De la Peza.

Tabla 5
Cálculo de la Sala Superior sobre el costo del voto

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Votación	Gasto de campaña	Costo del voto (Gasto/votación)
PAN	52 777	\$2 007 205.38	\$38.03
PRD	51 240	\$2 077 505.15	\$40.54
Diferencia	1 537	\$70 299.35	\$2.51

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

Con el nuevo indicador o costo del voto del PRD, una vez conocido el rebase del gasto de campaña, el cual era de \$40.54, si el partido hubiera dispuesto de los mismos recursos que el PAN, el resultado sería el siguiente:

Tabla 6
Cálculo de la Sala Superior si el PRD hubiera gastado lo mismo que el PAN

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$2 007 205.38	\$38.03	52 777
PRD	\$2 007 205.38	\$40.54	49 511

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

Con ese ejercicio, la Sala Superior consideró que el PAN mantenía la ventaja en votos. También realiza el supuesto consistente en que si el PAN hubiera dispuesto de los mismos recursos que su competidor, el resultado sería nuevamente a favor del primero:

Tabla 7
Cálculo de la Sala Superior si el PAN hubiera gastado lo mismo que el PRD

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: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

En un *obiter dicta* de la sentencia, la Sala Superior, paralelamente, realizó la estimación de que en caso de que ambos partidos políticos hubieran respetado el tope legal establecido, el resultado hubiera sido el siguiente:

Tabla 8
Cálculo de la Sala Superior sobre el costo del voto sin rebasar el tope de gastos de campaña

Delegación Miguel Hidalgo			
Partido	Gasto de campaña	Costo del voto	Votación
PAN	\$1584173.88	\$38.03	41656
PRD	\$1584173.88	\$40.54	39077

Fuente: Sentencia SUP-JRC-402/2003.

A partir de lo anterior, la mayoría de la Sala Superior consideró que no se acreditaba el elemento de *determinancia*, toda vez que, para decretar la nulidad de una elección, las irregularidades atribuidas a algún partido político, en este caso al ganador, deben tener un impacto en el resultado de la elección, de tal forma que, de no haber acontecido, el proceso hubiera sido distinto. Bajo ese parámetro, de acuerdo con la Sala, a pesar de actualizarse la irregularidad señalada, es decir, el rebase del tope de gastos de campaña, no hubo un resultado distinto, pues en diferentes hipótesis siempre resulta tener más votos el PAN, una vez conocido el rebase efectuado por el PRD y la obtención del nuevo *costo por voto* a partir de ello. Incluso en la instancia se afirma que la utilización de más recursos no tuvo como resultado un cambio de ganador.

Cabe señalar que en este punto se apoya en lo determinado por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 5/99, la cual se refirió al cuestionamiento de validez de la figura. A continuación la jurisprudencia en cuestión:

DISTRITO FEDERAL. REQUISITOS PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE NULIDAD DE ELECCIONES PREVISTA EN EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 219 DE SU CÓDIGO ELECTORAL RELATIVA A GASTOS DE CAMPAÑA. Para que se actualice

la causa de nulidad de una elección, prevista en la mencionada disposición, a saber "... cuando el partido político con mayoría de votos haya sobrepasado los topes de gastos de campaña", debe acreditarse plenamente ese hecho y además que el exceso haya sido determinante para el resultado de la elección; es decir, la causa de nulidad se configura cuando, de manera inequitativa, un partido político, al exceder los gastos autorizados por la autoridad, logra deformar la conciencia del votante, pues no todo exceso en los topes de campaña puede llevar indefectiblemente a la nulidad de la elección, por lo que si sólo se acredita que el partido ganador gastó más de lo autorizado, pero por el monto de la cantidad erogada en exceso, o por diversa circunstancia, no fue suficiente para alterar el resultado de la elección, no se actualiza la causa de nulidad que se examina.

Como se puede observar, la Sala Superior sigue el precedente de la Suprema Corte y lo aplica en el sentido de que no son determinantes las irregularidades a pesar de haber acontecido, pues no hubo un cambio de ganador. Lo anterior se refuerza además por el principio de conservación de los actos válidamente celebrados, es decir, a favor de los ciudadanos que votaron en esa elección, lo cual está referido en la Jurisprudencia *s3ELJ 09/1998* de rubro PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.

Incluso, como parte de esa argumentación utiliza los resultados en la elección de diputados federales en el distrito electoral de la delegación Miguel Hidalgo en el entonces Distrito Federal, algo realmente no común en la resolución de los asuntos, porque de alguna forma existe un principio en el cual no se pueden alegar irregularidades de una elección en otra. Si bien lo utiliza como un indicio leve, no resulta común utilizar un parámetro de otra elección, en este caso respecto a una elección federal.

Por otro lado, también se afirmó que una decisión como la resuelta no significa un estado de excepción una vez reconocida por la autoridad competente la comisión de una irregularidad, pues hay otras formas que el propio sistema jurídico contempla,

como las eventuales sanciones (multas, por ejemplo), al momento de resolver los procedimientos ordinarios de fiscalización.

5. Posición minoritaria en Sala Superior³

Este bloque de magistrados se manifestaba en contra de la posición mayoritaria en dos vertientes: primera, sobre la no consideración del dictamen sobre el rebase de topes de gastos del PRD y, segunda, sobre la acreditación de la *determinancia* a partir de la irregularidad cometida por los dos partidos políticos punteros.

Respecto al primer punto, esta postura consiste en que no debería considerarse como un hecho relevante, o incluso como hecho superveniente, la circunstancia de que el PRD también hubiera rebasado el tope de gastos de campaña, en virtud de que cuando se resolvía se emitió dicho dictamen. Lo anterior se basaba en que tal determinación se encontraba *sub iudice* y, por tanto, habría que esperar a su terminación en ulteriores instancias. En este sentido, una opción podría haber sido esperar a la resolución de dicha cadena impugnativa, pero surgió el problema de la toma de posesión de los cargos correspondientes. Este aspecto, visto desde una perspectiva general del problema, necesita de una regulación coordinada entre la calificación de la elección y los procedimientos respectivos.

Sobre el segundo punto, en contraposición a la mayoría, se decantaron por que sí se actualizaba la determinancia, pues el hecho de que dos y no sólo el partido ganador hayan incurrido en el rebase de topes de gastos, lejos de concluir que no hubo un cambio en el ganador, respaldaba que en dicha elección se actualizaron diversas irregularidades que no otorgan certeza a todo el proceso electoral, puesto que en conjunto revelan una serie de actuaciones que afectan diversos principios electorales. Lejos de considerar válida la elección, las irregularidades cometidas por los

³ Se componía de los magistrados Castillo, Ojesto y Reyes.

dos partidos mencionados afectan en mayor medida el esperable sano desarrollo del proceso. Cabe señalar que en el voto particular correspondiente se sugiere el problema y las posibles soluciones que hubiera implicado anular la elección y no permitir, en consecuencia, la participación de los dos partidos políticos que habían tenido más votos en aquella ocasión, sin embargo, no se explican esas posibles soluciones. En un momento dado, no permitir la participación de los partidos políticos punteros implicaría que en la elección extraordinaria podría ganar un tercer partido, el cual, en la elección primigenia anulada, había recibido una notable menor votación en relación con los otros dos partidos.

6. Conclusiones del caso

Es sumamente interesante ver cómo desde este precedente emerge una situación que es discutida hasta ahora: la calificación de una violación a la normatividad electoral, tanto constitucional y legal, como determinante para efectos de las nulidades. En este sentido son de destacarse un par de ejercicios de calificación de las violaciones: el primero consistente en tratar de encontrar una forma empírica de acreditarla a través de determinar el impacto de la cantidad de recursos ejercidos por encima de los topes de gastos de campaña y la votación obtenida, y el segundo en la posición de la minoría de Sala Superior consistente en que la infracción a principios constitucionales se presume como grave y tiene una naturaleza más cercana a lo cuantitativo.

II. Caso Lamadrid, Coahuila (SM-JRC-177/2009)

1. Presentación

Este asunto resalta por ser un precedente relativo a la nulidad por rebase de topes de gastos, sin que la figura como tal estuviera

prevista en la legislación del estado de Coahuila en el momento de su realización. En ese sentido, el caso representa un eslabón más en la cadena de precedentes relativos a la nulidad por causa genérica, en donde las situaciones fácticas imputadas, como irregularidades en el proceso electoral, se refieren a dicho rebase en el límite legal marcado por la autoridad administrativa electoral. Si bien podría pensarse que esos factores hacen no pertenecer este caso al grupo de sentencias analizadas, en realidad sí reúne las características correspondientes.

Así, la problemática presentada en otros casos se presenta nuevamente en este asunto, pues se refiere a los aspectos de la determinancia, así como a su alcance en una elección específica.

2. Hechos del caso

En la elección de octubre de 2009 se renovó, entre otros, a los integrantes del ayuntamiento de Lamadrid, Coahuila, un municipio pequeño de esa entidad. La planilla postulada por el PAN fue la ganadora. El resultado de la elección, es decir, el cómputo municipal y la declaración de validez de la elección, fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mediante juicio electoral previsto en la legislación local.

En el mes siguiente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila determinó anular la elección al actualizarse la causal genérica, esto debido a que el PAN rebasó el tope de gastos de campaña. En contra de dicha determinación, el mencionado partido promovió un juicio de revisión constitucional electoral, el cual resolvió la Sala Regional Monterrey en el sentido de confirmar la nulidad de la elección. Cabe señalar que durante la resolución del juicio, el 9 de diciembre de 2009, el Consejo General de la autoridad administrativa electoral local determinó el rebase del tope señalado. Tal documental se presentó al juicio bajo la forma de una prueba superveniente.

3. Argumentos de la Sala Regional

La Sala Regional enfrentó más o menos los mismos problemas encontrados en el caso anterior, como el tamaño y alcance de la irregularidad señalada para considerar la anulación. En otras palabras, el problema fue el de siempre: la determinancia. Para una mejor comprensión del caso, a continuación reproducimos la norma correspondiente de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Coahuila.

Artículo 83. El Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados, Ayuntamientos o gobernador, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones substanciales y graves en la jornada electoral de acuerdo con las causales de nulidad previstas en esta ley, en el municipio, distrito o en la entidad, siempre y cuando éstas se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos.

Como se puede observar, los elementos son los siguientes:

- a) La comisión de violaciones sustanciales y graves en la jornada electoral de acuerdo con las causales de nulidad previstas en la ley.
- b) Que se hayan cometido en forma generalizada.
- c) Que estén plenamente acreditadas y se demuestre que fueron determinantes para el resultado de la elección.
- d) Que no sean imputables al partido promovente o a sus candidatos.

Lo anterior es importante, pues en la legislación de Coahuila, a diferencia de la del Distrito Federal, en esos momentos no existía una previsión normativa de nulidad de elección por exceder el límite en el gasto en campañas. Así, el primer problema a delimitar consistió en si era posible o no anular dicha elección por el señalado rebase. De esta manera, la Sala Regional conside-

ró que, aunque no estaba prevista tal forma de anulación de una elección, la autoridad responsable, o sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, fundó su sentencia en la causal genérica, por lo cual era irrelevante considerar si estaba prevista o no una causal específica por rebase, puesto que el Tribunal local se basó en la causal genérica del artículo 83 de la ley adjetiva local.

Asimismo, debe tenerse presente que la diferencia entre el PAN y el PRI fue tan sólo de cuatro votos y el rebase que se atribuía al primero consistió en \$18 000 (el límite era de \$42 000 y en realidad se ejerció un total de \$60 000), lo cual en términos porcentuales, representaba más de 42 %. Si bien pueden considerarse montos un tanto bajos para la generalidad de las elecciones en nuestro país, son las cantidades objeto de aquella litis.

Así las cosas, el problema a resolver consistió en analizar si ese rebase en el monto del gasto para campañas y lo escueto de la diferencia entre el primero y el segundo lugar serían suficientes para anular la elección.

Tanto el Tribunal local como la Sala Regional consideraron que, efectivamente, las circunstancias señaladas y la escasa diferencia implicaban actualizar la nulidad por causal genérica. Al existir un margen tan estrecho, en una elección definida por tan sólo cuatro votos, en donde bastó la instalación de tres casillas, un exceso de más de 42 % en el gasto de campañas implicaba la afectación a los postulados contenidos en la causal genérica del artículo 83 citado. A continuación un extracto de la sentencia:

Por tanto, si un partido político destina una cantidad en dinero superior a la permitida para la realización de una campaña electoral, resulta obvio que en ese caso se estaría conculcando el principio de equidad en comento, puesto que con ello se generaría una desigualdad entre los contendientes de un proceso comicial, es decir, gozaría de una ventaja indebida en relación con el resto de los institutos políticos. (Sentencia SM-JRC-177/2009, pp. 71-72)

Cabe señalar que en este caso no hay un ejercicio del impacto de ese rebase en el electorado propiamente, sino que el análisis de los hechos y demás situaciones fácticas descritas bastaron para la actualización de dicha causal de nulidad. No fue casualidad que, por ello, en la sentencia se expusieron diversas consideraciones sobre el nexo causal en relación con la mencionada prueba superveniente, un aspecto que en términos argumentativos inevitablemente hace referencia a la doctrina de Michele Taruffo, que tanto ha influido en temas probatorios a la jurisprudencia del Tribunal Electoral (Taruffo, 2008, p. 195).

4. Conclusiones del caso

El caso es relevante porque es un antecedente de la forma en que se plasmó en la Constitución en 2014 la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña. Lo anterior porque, además de tenerse en cuenta la violación, otro criterio para determinar su trascendencia en los resultados de la elección fue la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar, que en el asunto fue por demás apretada: cuatro votos. La conjunción de ambos factores muestra también que la idea de conservar los actos electorales válidos permea en el criterio de los magistrados al momento de determinar la nulidad de una elección.

III. Caso Cuajimalpa (SDF-JRC-65/2009)

1. Presentación

La presente sentencia se refiere más al ámbito del debido proceso que a la doctrina sobre el régimen de la nulidad por rebase. En todo caso, la importancia del precedente se refiere a los alcances del procedimiento establecido para determinar si hubo o no un rebase de topes de gastos, previo a la declaración de nulidad de

la elección en caso de incurrir en dicho ilícito. De tal manera que la aportación más importante como doctrina judicial se refiere a ese contenido.

En efecto, el caso destaca más por la noción del debido proceso en el procedimiento para determinar el rebase porque la Sala Regional Distrito Federal establece que, en dicho mecanismo procedimental, la autoridad administrativa electoral local tiene restringido realizar mayores acciones de investigación, además de que no se pueden incluir en la investigación hechos o pruebas distintas a las originalmente planteadas en la queja presentada. Esa decisión implicó que ciertos hechos y pruebas no fueran considerados para efectos del gasto excesivo para la campaña y, por tanto, al no tenerse como actualizada, se revocó la nulidad de la elección.

2. Hechos del caso

En julio de 2009, el PRD presentó ante el IEDF una solicitud de investigación de rebase de tope de gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en Cuajimalpa de Morelos.

Dicha elección tuvo lugar al día siguiente en el Distrito Federal y el ganador en la delegación Cuajimalpa fue Carlos Orvañanos Rea, el candidato postulado por el PAN. En contra de los resultados señalados, el PRD presentó una demanda de juicio electoral.

Posteriormente, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, el cual tuvo por acreditado el rebase de tope de gastos de campaña de Carlos Orvañanos Rea. Los partidos PAN y PRD promovieron juicios electorales en contra de ese acuerdo.

Una vez resuelto lo anterior, el TEDF confirmó la determinación de anular la elección. Dicha decisión fue impugnada por el PAN, entre otros, mediante un juicio de revisión constitucional electoral y fue del conocimiento de la Sala Regional Distrito Federal.

3. Argumentos de la Sala Regional

El punto medular desde el lado de la jurisdicción federal en el presente caso consistió en la distinción de dos procedimientos: el relativo al procedimiento ordinario de fiscalización y el procedimiento de investigación para acreditar o no si hubo rebase del tope de gastos en campaña, previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal vigente en ese momento.

Así, la primera determinación clara, como doctrina judicial emanada de este asunto, fue la interpretación de los alcances del procedimiento de investigación sobre la existencia o no de dicho rebase. En ese sentido, la argumentación de la Sala Regional se encaminó a afirmar que dicho procedimiento se rigió por el principio *dispositivo*, a diferencia de la fiscalización desplegada posteriormente, en la cual primó el principio *inquisitivo*.

En efecto, esta distinción se torna fundamental, pues el principio *dispositivo* implica aquella característica de los procedimientos en donde las partes tienen la carga del impulso procesal, así como la posibilidad de presentar o no pruebas, y la resolución de tal mecanismo dependerá en gran medida de la actuación de tales partes. En contraste, el principio *inquisitivo* implica una mayor actividad por parte del juez o de aquella autoridad administrativa que desahoga dicho procedimiento. En ese sentido, las partes no disponen de todas las pruebas sino que, en un momento dado, el director del proceso o procedimiento, según corresponda, debe de recabarlas en función de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La anterior distinción en los procedimientos fiscalizadores puede verse con toda nitidez en la siguiente jurisprudencia 16/2004:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.— Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los *Lineamientos generales para el conocimiento de las*

faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dicta-

men elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados. **Tercera Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-009/2000. Coalición Alianza por México. 21 de marzo de 2000. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-035/2000. Coalición Alianza por México. 30 de agosto de 2000. Mayoría de 6 votos. Disidente: Eloy Fuentes Cerda.

Recurso de apelación. SUP-RAP-004/2003. Partido de la Revolución Democrática. 17 de julio de 2003. Mayoría de 6 votos. Disidente: Eloy Fuentes Cerda.

A partir de lo anterior, la Sala Regional señaló que en el procedimiento de investigación sobre el presunto rebase sólo podían admitirse aquellos hechos o pruebas que se hubieran mencionado una vez interpuesta la queja correspondiente, es decir, queda a disposición de las partes hacerlas valer y presentar tales elementos. Con dicho canon interpretativo, varias pruebas relacionadas con el evento del cierre de campaña o la entrega de materiales utilitarios, por ejemplo, no debieron ser contempladas al no haberse planteado desde un inicio, pues según esta interpretación, esca-

paban al ámbito de investigación del procedimiento en comento. Una vez establecido lo anterior, diversos hechos y documentales, que pretendían actualizar el rebase en el tope de gastos, no fueron considerados en la resolución de la justicia electoral federal y, al ser descontados, el resultado acarrea que no se actualizaba dicho rebase y por tanto no había elección por anular. Por ende, el efecto de esta sentencia era revocar la diversa del TEDF y confirmar el triunfo original del candidato del PAN.

Por lo expuesto arriba, este precedente —en relación con la nulidad por rebase en los límites legales— está más vinculado con el debido proceso, pues trata en todo caso de que a partir de la naturaleza del procedimiento debieron o no admitirse ciertas pruebas y hechos los cuales no estaban previstos originalmente en la denuncia primigenia.

4. Conclusiones del caso

El precedente Cuajimalpa indudablemente tiene una conexión argumentativa, hasta cierto punto, con el caso de la elección presidencial (el cual se abordará con mayor profundidad más adelante respecto a la excitativa de justicia) por el tema de la utilización de recursos en una campaña electoral. En ese sentido, al margen de que los casos corresponden a distintas instancias (Sala Superior y Sala Regional) puede encontrarse cierta identidad sobre los alcances que dentro de un procedimiento puede haber.

Así, me parece que las mayores enseñanzas que pueden ofrecer esos casos se refieren a definir las posibilidades atribuidas a un procedimiento u otro ordinario posterior para la verificación del uso de recursos para campañas. Por ende, en una circunstancia actual en donde tal figura se establecerá en todo el país, tanto en lo federal como en lo local, se vuelve crucial tener con claridad esos parámetros más bien de tipo procedimental. Más adelante se harán algunos comentarios al respecto del nuevo modelo derivado de la reforma de 2014. Uno de los aspectos que están presen-

tes, pero que no acaban por verse con toda nitidez, es el tiempo tan limitado en un momento dado con el cual contaría la autoridad investigadora del rebase para el supuesto en que un modelo de esas características se presentara. Es decir, la verificación del no rebase en los topes establecidos implica una labor que muchas veces (casi siempre) no podría agotarse satisfactoriamente antes de la toma de posesión, momento en que debe saberse si se rebasó o no el límite legal establecido.

Al margen de la postura que puede verse en el presente caso, un legado interesante del mismo radica en que se abre un debate sobre la naturaleza y alcances de un procedimiento rápido de investigación de un posible rebase. Por un lado, nos gustaría contar con un mecanismo ágil que permita verificar el gasto excesivo del límite permitido, sin embargo, éste no puede desplegarse con menoscabo al debido proceso, la garantía de audiencia y todas las reglas que implican un adecuado desarrollo del mismo. Éste es el principal problema que, como tema, se desarrolla en esta sentencia, pues parece a veces que, en la medida que se busca una pronta fiscalización del posible rebase de gastos, eso implica necesariamente la afectación a derechos enmarcados al debido proceso. Cabe señalar que una cierta nueva noción del debido proceso, procedente de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, obligaría a repensar una eficaz y rápida investigación sin detrimento del debido proceso. El reto, tanto legislativo como jurisprudencial, implica conciliar en ese debate entre principios jurídicos.

IV. Caso Miguel Hidalgo II (SDF-JRC-69/2009)

1. Presentación

En 2009, nuevamente la delegación Miguel Hidalgo presentó un planteamiento de nulidad por rebase de gastos de campaña. En esta ocasión, a diferencia del primer caso, destaca notablemente

el tema sobre la cuantificación o no de una entrevista durante la transmisión de un partido de fútbol de la liga mexicana, hecha a uno de los candidatos (a la postre ganador de la elección). Así, el tema medular consistió en que si esa entrevista (casual o prede-terminada, pues eso fue parte de la litis del asunto) se tradujo en propaganda y, además, en una adquisición indebida de tiempo en televisión. Como consecuencia, uno de los principales aspectos radicaba en si era legal la cuantificación de dicha entrevista para efectos del rebase.

2. Hechos del caso

Dentro del mencionado proceso electoral local, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia presentaron ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF una solicitud de investigación respecto a los gastos de campaña del PAN y su candidato a jefe delegacional por Miguel Hidalgo.

El 5 de julio se llevó a cabo la jornada electoral en el Distrito Federal para renovar, entre otros, a los mencionados jefes delegacionales, en la cual Demetrio Sodi de la Tijera, postulado por el PAN, resultó ganador de la contienda. Otra contendiente en dicho proceso electoral fue la medallista olímpica Ana Gabriela Guevara.

En contra de los resultados de la elección, el PRD, el PT y Convergencia promovieron juicio electoral, alegando la causa de nulidad de elección por rebase del tope de gastos de campaña.

Un hecho relevante del caso⁴ consistió en que durante el partido entre los Pumas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Puebla, del torneo clausura de 2009, en el cual se definía la semifinal del torneo mexicano, antes de terminar el primer tiempo se realizó una entrevista, la cual formó parte de la transmisión en vivo. En ella el entonces candidato, en términos

⁴ Sobre la noción de hecho relevante, remitimos a la doctrina de Taruffo en el tema concreto (Taruffo, 2008, p. 195).

generales, hizo referencia a la importancia del fútbol y la posibilidad de fomentar ese deporte mediante canchas de fútbol rápido en la delegación por la cual competía electoralmente.⁵

Posteriormente, en agosto de ese año, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, en el cual tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos en la campaña del candidato Sodi de la Tijera. El PAN, además de los partidos en competencia, promovió diversos juicios electorales en contra de ese acuerdo.

El 7 de septiembre, el TEDF declaró la nulidad de la elección señalada a partir de la impugnación de todos los partidos involucrados y de un juicio ciudadano del candidato ganador.

3. Sentencia del TEDF

El Tribunal electoral local confirmó la determinación de la nulidad y, respecto a la entrevista en cuestión, consideró que estaba fuera de contexto y su aparición no correspondía a la normalidad del desarrollo de un contexto político, esto a pesar de ampararse en el derecho a la libertad de expresión y de no pedir el voto abiertamente. Incluso, para efectos de una cuantificación de la misma, se utilizó la Tesis xxxvii/2004. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, esto con la intención de tener por acreditado un acuerdo previo entre Televisa (pues fue la televisora que transmitió el partido en cuestión) y el candidato, pues según ese razonamiento, de ninguna otra manera hubiera tenido lugar la entrevista durante la transmisión del partido.

Con lo anterior, aunado a otra serie de conceptos de gastos, se consideró que, en el caso, el rebase implicaba 90 % del monto autorizado y con ello se acreditaba el elemento determinante pre-

⁵ La entrevista tiene una duración aproximada de poco menos de un minuto con 28 segundos (véase YouTube, 2009).

visto en el artículo 88, inciso f, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 88. Son causas de nulidad de una elección las siguientes:
...

- f) 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.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en todo el Distrito Federal, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Como se puede observar, dicha causal se compone, de acuerdo con lo razonado por la instancia local, de dos elementos: el dictamen emitido por la autoridad correspondiente y la determinancia de la irregularidad. Ambas implican la actualización de dicha causal, aspecto acontecido en el caso en concreto desde la perspectiva local.

4. Argumentos de la Sala Regional

Una vez llegado este asunto a la jurisdicción, dicha sala determinó revocar la nulidad de la elección. Las razones de lo anterior radicaron, al igual que en Cuajimalpa, en la distinción de los procesos de revisión para verificar los gastos de campaña y el llamado procedimiento ordinario de fiscalización.

En efecto, parte de la doctrina establecida en aquel asunto se mantiene en Miguel Hidalgo, aunque al primer procedimiento le otorgan un matiz importante en el sentido de caracterizarlo como

inquisitivo, a diferencia del caso Cuajimalpa, en donde se calificó como preponderantemente *dispositivo*. Al final, si bien hay algo de incongruencia, el matiz es sólo de nombre, puesto que en ambos podemos encontrar la noción de que la autoridad administrativa encontró limitada su actuación en el procedimiento de revisión de gastos de campaña para efectos de nulidad en el sentido de desarrollar alguna investigación más elaborada. “En el caso presente, el procedimiento aludido en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal, en su fase de investigación que es preponderantemente de naturaleza inquisitiva, debe seguir los principios aplicables en materia sancionatoria” (Sentencia SDF-JRC-69/2009, p. 823).

En ese sentido, todas aquellas acciones, pruebas y hechos que no estuvieron relacionados con la solicitud de investigación primigenia escapan al ámbito de la materia de dicho mecanismo procesal y, por ende, aquellos gastos de campaña que sean objeto de esas pruebas y hechos no correspondientes con lo originalmente planteado no podrán ser analizados para efectos de la causal de nulidad. Buena parte de la revocación de la nulidad se sustenta en esa doctrina, puesto que eso implicó no considerar diversos rubros en el gasto y, por ende, no acreditar dicho rebase.

Así, la distinción entre uno y otro procedimiento implica que la materia del primero es sólo para efectos de recabar información a partir de los hechos y pruebas presentadas y el segundo, el ordinario, conlleva una labor de la autoridad administrativa en donde ejerce con mayor ahínco. Incluso se llega a afirmar por parte de la sala regional que, de no distinguirse de tal forma esos procedimientos, sería absurdo el segundo, pues no tendría caso concebir dos mecanismos distintos con los mismos objetivos.

Corroborar lo anterior el hecho de que el partido, coalición o candidato sujeto a un procedimiento de investigación de esta naturaleza no se encuentra exento de presentar, en los plazos previstos para tal efecto, el informe de gastos de campaña, pues de estimarse adecuada la interpretación de la responsable respecto de que se deben incluir en su totalidad los hechos imaginables por la autoridad investigadora que pudieran incidir en el supues-

to exceso de topes de gastos, carecería de objeto que persistiera la obligación de presentar el informe ordinario. (Sentencia SDF-JRC-69/2009, p. 813)

De esta manera, la concepción de los dos procedimientos señalados, similar a lo establecido en Cuajimalpa, consistió en que el del artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal es de características sumarias y, por tanto, no puede tener un grado mayor de exigencia en la actividad inquisitiva de la autoridad, como sí lo tiene el procedimiento de fiscalización ordinario (artículos del 55 al 60 del mencionado código electoral), por ende, en el primero son más limitadas las facultades de investigación. En ese sentido, aunque no se afirma abiertamente, el tiempo es el principal problema para desplegar todas las actividades de la autoridad administrativa, pues como dicho mecanismo es necesario para efectos de la nulidad de la elección, tal cuestión tiene que resolverse antes de la toma de posesión. Me parece que, en todo caso, se debió definir o atribuir con mayor claridad su naturaleza jurídica en relación con el procedimiento ordinario, en función de ello, el tiempo, no sólo a partir de los principios inquisitivo y dispositivo, sino que incluso en razón de la necesidad para resolver con toda oportunidad antes de la toma de posesión. En esa tesitura, pareciera que el tema, respecto a la imposibilidad de realizar más acciones sobre la investigación en torno a la entrevista, podría haber estado al alcance de la autoridad.

En resumen, el criterio respecto a los alcances de las partes consiste en que, si en la investigación se solicita la verificación de ciertos hechos y se presentan pruebas, éstas serán materia de dicha investigación solamente si fueron planteadas en la denuncia de origen. Eventualmente, la autoridad administrativa podría ejercer ciertas facultades de investigación, pero sólo en la medida en que esa diligencia tenga una relación directa con los hechos y agravios planteados inicialmente. Cualquier otro elemento escapará a ese ámbito competencial.

5. La entrevista en televisión y el SUP-RAP-234/2009

Como se ha afirmado previamente, un punto medular del caso fue la entrevista en televisión durante el partido de fútbol Pumas-Puebla del torneo clausura 2009. Tal vez lo más emblemático del caso consiste precisamente en este hecho y las razones puedan explicarse porque el mismo pudo ser fácilmente constatable por muchas personas, a partir de que la entrevista se difundió en televisión y en vivo durante un evento visto por un amplio índice de audiencia.

En ese contexto, debe recordarse que si se compara este asunto con el denominado Miguel Hidalgo I, hay un cambio fundamental en el marco constitucional, pues a partir de 2007 (reforma constitucional) y 2008 (reforma legal) ni los partidos políticos ni los particulares pueden adquirir o contratar espacios en radio y televisión, esto como una respuesta a lo acontecido en la elección presidencial de 2006 sobre los *spots* emitidos con motivo de ese proceso.⁶ Así las cosas, al establecerse esa prohibición, la constatación de una irregularidad puede ser hasta cierto punto fácil, a la luz de los hechos del caso, pues alguna difusión por la televisión podría ser vista y grabada por muchas personas o autoridades.

Paralelamente, como parte de ese discurso reformista en el sentido de la prohibición referida, se estableció que quien tiene la facultad de administrar los tiempos de radio y televisión durante un proceso electoral era el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y la impugnación vía administrativa de ello correspondía en

⁶ Lo anterior está previsto en el artículo 41 constitucional, base III, apartado A, inciso g), segundo párrafo. Incluso desde la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho cambio no significó una afectación a la libertad de expresión. Esto se afirmó en el llamado amparo de los intelectuales (A.R.2021/2009), amparo de los empresarios (A.R.186/2008) y en la acción de inconstitucionalidad 168/2007. Por el lado de la jurisprudencia de la Sala Superior se emitió la identificada con el numeral 30/2009 y de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS y la Tesis xxxiii/2012 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

sede central, es decir, ante el Consejo General. Posteriormente, la impugnación sería de competencia de la Sala Superior mediante el recurso de apelación.

Así, concomitantemente a la resolución en la Sala Regional, de igual manera se impugnaba (en la forma señalada en el párrafo anterior) la posible comisión de un ilícito administrativo, consistente en la adquisición o compra de ese espacio en televisión en pleno partido de fútbol. En ese contexto, la Sala Superior resolvió en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-234/2009 que en dicho asunto, a pesar de haberse realizado propaganda electoral en la mencionada entrevista, a la luz de ese caso no se comprobó la adquisición de espacio en televisión entre el PAN o el entonces candidato Demetrio Sodi de la Tijera y Televisa, es decir, no se tuvo por probado un acuerdo entre ambos entes. Al no haberse comprobado en la vía idónea tal cuestión, existía una eficacia reflejada en la cosa juzgada de ese asunto al juicio de la Sala Regional.

En efecto, el argumento de la Sala Regional Distrito Federal es de tipo competencial, pues otra razón para revocar la nulidad de la elección fue que el TEDF carecía de facultades para pronunciarse sobre la actualización o no de una irregularidad en materia de radio y televisión por tratarse de un tema específicamente registrado para el ámbito federal central. Incluso, a pesar de que el TEDF tendría competencia para conocer de la impugnación de los resultados y declaración de validez de la elección en cuestión y respecto a la causal de nulidad por rebase, la parte que se le imposibilitaba conocer era precisamente el tema relativo a si se había incurrido o no en la adquisición o contratación de espacio y televisión con independencia de la impugnación del resultado electoral. En ese sentido, nuevamente nos encontramos con un canon que, más en lo procesal, distingue entre la específica materia del derecho sancionador respecto al resultado de la elección, todo ello en aras de evitar una sentencia contradictoria.

Por otro lado, a propósito del recurso de apelación, resuelto por la Sala Superior, a continuación se reproduce la jurisprudencia

en donde se distingue entre la prohibición de contratar y el ejercicio del periodismo como forma de ejercer la libertad de expresión:

RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6, 7 y 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, puesto que ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación. El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-234/2009 y acumulados.—Recurrentes: Ana Gabriela Guevara Espinoza y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—4 de septiembre de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Reserva: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Julio César Cruz Ricárdez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-280/2009.—Recurrente: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—28 de octubre de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Reserva: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Jorge Enrique Mata Gómez, Fernando Ramírez Barrios y Juan Ramón Ramírez Gloria.

Recurso de apelación. SUP-RAP-22/2010.—Recurrente: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Ins-

tituto Federal Electoral.—28 de abril de 2010.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Eugenio Partida Sánchez, Jorge Enrique Mata Gómez y Armando Penagos Robles.

Como se puede observar, el precedente de Sala Superior al cual nos referimos constituye el primero de esta jurisprudencia. En ella se razona que la libertad de expresión resulta ser la base constitucional del ejercicio periodístico en un momento dado, lo cual permite a una televisora realizar esa entrevista, pues se trata de un género en términos del periodismo. Asimismo, en la sede de la Sala Superior no se tuvo por comprobada la adquisición o contratación del espacio en el partido Pumas-Puebla, a pesar de que las declaraciones hechas en la entrevista implicaran la manifestación de propaganda electoral.

De esta manera, lo determinado por la Sala Superior en dicho recurso de apelación tuvo eco en la decisión de la Sala Regional en el sentido de que si la autoridad competente definió, en el caso concreto, que no se incurrió en la prohibición de adquirir o contratar espacio en televisión, por lo tanto, no se puede sumar el cálculo del costo realizado por el Tribunal electoral local de la entrevista para efectos de la nulidad de la elección. Lo anterior fue suficiente para revocar dicha nulidad e, incluso, ya no hubo un pronunciamiento sobre la petición por parte de los actores sobre la no aplicación por inconstitucional del artículo 88 de la ley citada, el cual establecía precisamente la nulidad por rebase.

Con base en lo anterior, se consideró como indebida la cuantificación realizada por parte del Tribunal local, pues, como ya se afirmó, a pesar de que en la entrevista en cuestión se realizó propaganda electoral (sin mediar petición o solicitud expresa del voto), no puede ser cuantificable para efectos de la nulidad, pues en todo caso se trató de practicar un género periodístico, lo cual lo torna incuantificable en términos monetarios.

Finalmente, tampoco se consideró que la multirreferida entrevista fue una donación en especie como lo afirmó la responsable (cabe señalar que este punto sólo fue combatido por parte del

candidato Sodi de la Tijera en el juicio ciudadano presentado por él). En efecto, a pesar de que el TEDF basó esa consideración en la Jurisprudencia GASTOS DE CAMPAÑA. DEBEN INCLUIR LOS DESPLEGADOS DE PROSELITISMO POLÍTICO, tal criterio no sería aplicable toda vez que dicha tesis fue emitida antes de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008, momento en que no se establecía la exclusividad competencial del entonces IFE en materia de radio y televisión, aspecto por el cual no resultaba invocarse al caso.

En ese mismo sentido, si el TEDF había considerado como prueba fundamental una documental privada consistente en una cotización respecto al costo del tiempo de determinados segundos en un partido de la liga mexicana de fútbol⁷ y a partir de ahí se consideró un posible costo de la misma, la Sala Regional resolvió que no podría darse pleno valor probatorio a una documental simple, esto aunado a que, como ya se explicó, en el SUP-RAP-234/2009, la autoridad competente en última instancia, respecto a la materia de radio y televisión, determinó que no se había comprobado la adquisición o contratación ilegal de espacio televisivo alguno. Como se afirmó previamente, lo anterior significó que la propaganda electoral no se traduce necesariamente en la compra y mucho menos en una cuantificación que implique cierto rebase, incluso a manera de donación.

6. Conclusiones del caso

El presente caso representa un interesante precedente sobre cómo deben o no cuantificarse ciertos hechos, los cuales en principio podrían ser incuantificables. Como se pudo observar, una entrevista en medio de un partido puede volverse un tema fun-

⁷ En dicha cotización se desglosaban los costos según el momento de la aparición de la marca que quisiera anunciarse, por ejemplo al momento de las alineaciones, en el medio tiempo, en el momento del gol, etcétera. Respecto a la entrevista, ésta tuvo verificación alrededor del minuto 42 del primer tiempo según se puede apreciar en Internet.

damental. También destacan las diversas formas de resolución de un caso, una es la postura de la jurisdicción local y otra, la federal. Como sucede con la figura del *percolation* en el derecho norteamericano, las diversas posturas asumidas en torno a un caso sirven para poder resolver una vez expuestas todas ellas.

Por otro lado, al margen de lo controvertido que puede ser, este caso sirve para replantearse otras figuras, a veces presentes en diversas entidades federativas. Me refiero a la revocación de mandato, la cual puede aderezar una causal existente para el territorio nación. Lo anterior se afirma porque si de alguna manera se ha dicho que el principal problema del procedimiento de revisión para determinar el rebase de topes de gastos de campaña es el tiempo necesario para ello, antes de la toma de posesión, y que, por ende, la interpretación de la justicia electoral se ha decantado porque la autoridad administrativa correspondiente no puede ejercer plenamente su actividad investigadora como reflejo del principio inquisitivo, una medida que sirviera al respecto es implementar la revocación de mandato para los casos en que se demostrara de manera importante dicho rebase, es decir, podría tener cabida dejar de ocupar el cargo electivo en cuestión, incluso una vez hecha la toma de posesión.

Las ventajas de un modelo así es que buscaría conciliar por un lado el pleno y efectivo ejercicio de fiscalización del rebase y el impedir que quienes sí incurrieron en esa irregularidad sigan desempeñándose en el cargo. Así, de actualizarse el rebase, a pesar de haber tenido lugar la toma de posesión, podría dejarse el cargo. Lo anterior es superior al actual sistema porque puede suceder que en el procedimiento de verificación de rebase no se encontrara irregularidad alguna, pero una investigación con más tiempo para realizarla podría arrojar que esas faltas administrativas sí se cometieron. No hay que olvidar que los ilícitos del tipo referido al financiamiento, pueden tomar mucho tiempo a la autoridad, pues precisamente los infractores buscarán no dejar huella alguna. De ahí la presencia o aplicación en su

momento de las técnicas del *levantamiento del velo* en el ámbito de la jurisdicción electoral.

Paralelamente, de incrustarse tal figura, podría abrirse una discusión interesante para revisar si el rebase del tope de gastos de campaña es tan grande como para considerar la revocación del mandato. En efecto, con el establecimiento de la nulidad en el rebase señalado, la utilización de recursos mayores a los permitidos implica una violación de tal naturaleza que acarrea la nulidad de la elección, es decir, implica una acción de tal gravedad que, de comprobarse, trae como consecuencia la nulidad.

Así, si al parecer la actitud reformista característica del ámbito electoral va en ese sentido, la medida propuesta, consistente en la revocación de mandato, implicaría coronar esa serie de medidas en aras de establecer incentivos para evitar la intromisión de dinero fuera de la legalidad. Si bien en las condiciones actuales de la discusión parlamentaria se ve lejana una introducción de una medida como ésa, no dudaríamos que en el futuro pueda implementarse.

Finalmente, en este caso, al igual que en Cuajimalpa, la interpretación en relación con el debido proceso, en el sentido de que la autoridad administrativa tiene acotadas sus facultades de investigación en el procedimiento de investigación sobre el rebase, tuvo un peso específico mayor. La Sala Regional termina por definir que la autoridad administrativa no cuenta con facultades para ello.

v. El caso de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012)

1. Presentación

El proceso electoral de 2012 representó uno de los casos más complicados para la justicia electoral mexicana. Como se sabe, la impugnación de los resultados de una elección presidencial implica

un litigio que involucra al país. Difícilmente puede encontrarse otro juicio o impugnación que sea del interés de toda la nación. Si bien en un sentido estricto, desde la perspectiva del derecho procesal electoral, sólo algunas personas tendrían legitimación para participar en él, indudablemente que el resultado de ello es de interés nacional. En esa tesitura, el juicio de inconformidad señalado representa uno de los casos más controvertidos, no sólo por las posturas políticas encontradas, sino por la manera en que ciertas pruebas y hechos deberían admitirse.

Así las cosas, de este precedente, que en buena medida implica el establecimiento de la nulidad por rebase en los toques de gastos de campaña, se destacarán temas que se relacionan con el presente estudio: la pretensión de acelerar el procedimiento de fiscalización de recursos (excitativa de justicia) y la adquisición encubierta de espacios en radio, televisión y medios impresos.

2. Hechos del caso

En el SUP-JIN-359/2012 la Coalición “Movimiento Progresista” (PRD-PT-Movimiento Ciudadano) planteó un conjunto de temas que constituían violaciones a la Constitución y a la ley, por las cuales pretendía que se anulara la elección presidencial: 1) adquisición encubierta de tiempos de radio y televisión, así como de espacios en medios impresos; 2) uso indebido de encuestas electorales, al darles fines propagandísticos; 3) el uso de financiamiento encubierto a través del banco Monex; 4) la compra de tarjetas de una tienda departamental para solventar gastos operativos de la campaña; 5) gastos excesivos y aportaciones de sociedades con carácter mercantil; 6) intervención de gobiernos locales y federal en la elección; 7) compra y coacción del voto, antes, durante y después de la jornada electoral y 8) irregularidades en los cómputos distritales.

En lo relativo al tema de los toques de gastos, la parte actora señaló que la Alianza “Compromiso por México” (PRI-Partido

Verde Ecologista de México) había utilizado, en el marco de la campaña presidencial de aquel año, un sistema de financiamiento paralelo a través del banco Monex, mediante el cual realizó un gasto por más de mil millones de pesos. En su impugnación principal sobre los resultados de la elección presidencial, la coalición argumentó que el flujo de dinero había tenido un destino: la compra del voto a través del reparto de tarjetas de tiendas departamentales, principalmente Soriana. En otras palabras, se señaló que a través del banco Monex se habían comprado tarjetas de la tienda departamental, usadas para la compra de votos. En lo que corresponde a la compra de tiempos y espacios en medios de comunicación, se planteó que existió una exposición inequitativa por parte del candidato ganador de la elección desde 2005, año en que comenzó a desempeñarse como gobernador del Estado de México.

3. Excitativa de justicia

En una petición que se resolvió en un incidente: de forma adyacente al asunto principal, se solicitó por parte de los actores de ese asunto, es decir por la Coalición “Movimiento Progresista”, que la Sala Superior ordenara acelerar el procedimiento de fiscalización de los recursos utilizados por el PRI en el sentido de que resultaba trascendental saber el estatus definitivo en el gasto de campaña antes de la toma de posesión y eventualmente incorporarse como aspectos a analizar en la calificación de la elección.

La Sala Superior no les otorgó la razón y no se realizó su pretensión de implementar un procedimiento extraordinario a cargo de la Unidad de Fiscalización por orden del Consejo General del IFE. La razón principal de la Sala Superior fue que tal petición era de competencia exclusiva del órgano supremo de la autoridad administrativa.

Por otro lado, de igual manera se solicitó que una vez que la Unidad de Fiscalización tuviera el dictamen consolidado lo re-

mitiera a la Sala Superior para que formara parte del análisis de la calificación de la elección. Dicha pretensión fue desestimada porque, de acuerdo con el principio de legalidad y de respeto al debido proceso, no podría exigirse abreviar las diferentes etapas del procedimiento de fiscalización, pues esas reglas están dadas a su vez para el cumplimiento de determinados derechos humanos, como la garantía de audiencia y, en general, el debido proceso.

Nuevamente se puede encontrar un argumento del debido proceso frente a la petición de sobreverificar, en un momento anterior a la toma de posesión, el estado o resultado de la fiscalización para efecto de que, en caso de existir recursos utilizados con falta de apego legal, se procediera a la nulidad de la elección, en este caso, por la afectación a principios constitucionales. De nueva cuenta nos encontramos el debido proceso para efectos de poder declarar la nulidad de una elección.

Una argumentación similar se puede encontrar en la sentencia principal que resuelve la impugnación de toda la elección, es decir, la sentencia del SUP-JIN-359/2012. En dicho juicio de inconformidad, a propósito del agravio 3 de la demanda respectiva, identificado como Financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex S. A., se solicitó conocer con antelación el estatus de los diversos procedimientos abiertos por la utilización de instrumentos financieros de dicho banco, así como el posible financiamiento paralelo y denominado por la coalición actora como de origen desconocido. En efecto, tal agravio fue infundado y para dar respuesta se recurrió a la concepción del debido proceso aplicado al caso:

El carácter fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también las administrativas, en la determinación de los derechos de los individuos. De ese modo, el debido proceso funge a su vez como un elemento indispensable de todo acto o resolución que pueda afectar el derecho de los ciudadanos en un Estado democrático de Derecho, significando una garantía de que las partes tienen la posibilidad de ser oídos en juicio cuando están en juego sus más preciados

valores o posesiones y, por supuesto, cuando se amenazan sus derechos fundamentales. (Sentencia SUP-JIN-359/2012, p. 506)

Por otro lado, una decisión relacionada con lo anterior es la contenida en la sentencia SUP-RAP-418/2012, en la cual se solicitaba al Consejo General del IFE aplicar el procedimiento extraordinario de fiscalización previsto en el artículo 85 del Código Electoral federal. La Sala Superior no le otorgó la razón a los recurrentes, toda vez que de acuerdo con aquel régimen sólo había un único procedimiento y, sobre todo, la razón fundamental para rechazar dicha solicitud radicaba en que podría atentarse contra el principio *non bis in idem*.

4. Adquisición encubierta de espacios en radio, televisión y medios impresos

En un complejísimo y largo agravio, la coalición actora planteó la nulidad de la elección. En el primer agravio, se argumentó que el entonces candidato Enrique Peña Nieto se había aprovechado de una notable y mayúscula presencia en diversos medios de comunicación de televisión, radio y medios impresos. Esta presencia, según la coalición actora, lo había posicionado de una manera favorable por encima del resto de los actores y contendientes políticos, aspecto por el cual se afectó la equidad de la contienda, pues no sólo fue la mayor presencia, sino que ésta tenía un claro sesgo positivo, mientras que los demás contendientes recibían más bien una tendencia negativa. Para ahondar en lo anterior, se destaca el predominio de ciertas empresas, tanto en el ámbito de la radiodifusión como de la televisión, tal contraste era mayor con efectos electorales. Esto, en términos de derechos humanos, afectaba la libertad de información de los ciudadanos, pues con tal tendencia informativa se marcaba un rumbo en la intención del electorado.

En la sentencia se da cuenta pormenorizada de determinados medios y hechos específicos, en los que destacan la mayor

presencia del candidato del PRI (desde la época en que se desempeñaba como gobernador del Estado de México) en los canales 2 y 5 de Televisa, en Grupo Radio Fórmula, en la revista *Quién*, entre otros. Toda esa circunstancia propició un ambiente a favor del candidato tricolor.

La Sala Superior resolvió que tales agravios eran infundados. En buena medida, muchos de los hechos particularizados habían sido objeto de pronunciamiento en procedimientos especiales sancionadores y luego en la impugnación federal, por lo tanto, existió un pronunciamiento por parte de la autoridad.

5. Conclusiones del caso

En este precedente se pusieron de relieve dos situaciones para nuestro tema. Primero, el desfase entre determinadas etapas del proceso electoral, en específico, el hecho de que se tengan que resolver los medios de impugnación sin antes tener por terminados los procedimientos de fiscalización de recursos, de los cuales podría derivar la constatación o no de los hechos que dan origen a tales impugnaciones. Esto es importante dado que se tiene, incluso, que calificar la elección —como fue el caso de la presidencial de 2012, aunque una vez concluido el mismo tampoco se demostró la existencia de los hechos planteados— sin que en realidad estén finalizados todos los actos jurídicos relativos al mismo. Segundo, se puede advertir la complejidad de determinar la causalidad existente entre hechos acontecidos de forma previa al inicio del proceso electoral y el resultado del mismo.

vi. Breve análisis de la nueva causal constitucional por rebase

A partir de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, en nuestro texto fundamental se establece categóricamente la nulidad por el rebase de topes de gastos de campaña.

La experiencia basada en los anteriores casos, sobre todo el relativo a la elección presidencial de 2012, obligó a repensar el diseño de las nulidades de elección, de tal forma que ya se prevé expresamente en la Constitución federal esa clase de invalidez de comicios para todo tipo de elección, ya sea del orden federal o local.

De esta manera, se manifiesta nuevamente la obsesión de establecer mecanismos que aseguren un equilibrio en el sistema electoral mexicano, en esta ocasión con una de las medidas más extremas dentro de esta disciplina jurídica, la cual consiste en la nulidad de toda una elección. La consecuencia no es sencilla, pues si el objetivo del ámbito electoral es la realización de los comicios a partir de las garantías mínimas para su celebración, de acontecer el rebase en la proporción señalada se dejaría a un lado ese objetivo.

Los casos del otrora Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Coahuila inspiraron en buena medida esta nueva causal, la cual busca establecer consecuencias graves para quien pretende rebasar los topes de gastos de campaña. Con ello se dota de supuestos normativos para asegurar el principio de equidad en la contienda.

En ese sentido, los elementos normativos pueden dividirse en genéricos y particulares. Los primeros, consistentes en que las violaciones que dan lugar a la nulidad de la elección sean graves, dolosas y determinantes, no serán referidos por ser análisis ya en otra parte del presente libro.

En todo caso, nos referiremos al elemento clave de esta causal consistente en que, el exceso del tope de gastos de campaña (para efectos de esta nulidad de elección), sea de 5 % del monto autorizado. Varios comentarios pueden generarse a partir de una previsión de esta naturaleza.

En primer lugar, la redacción del señalado precepto deja la posibilidad de rebasar en el gasto de campaña hasta ese 5 % para efectos de la invalidez de comicios. Un 2 % o 3 % podría ser tolerado, pero ello no evitaría las posibles sanciones desde la pers-

pectiva de los procedimientos de fiscalización y la actualización de determinados supuestos de ilícitos administrativos en esa materia.

En segundo lugar, el precepto sólo se refiere al exceso en el gasto de campaña, pero qué pasaría si ese rebase acontece en la precampaña o incluso antes de ella. Parecería que no habría consecuencias de ninguna índole bajo la perspectiva de la nulidad. Siempre estaría la posibilidad de la nulidad por principios constitucionales, pero de acuerdo con la experiencia, la notable complejidad para acreditar su prueba, así como la verdadera y efectiva influencia en el electorado hace prácticamente imposible decretarse en un periodo diferente al de la campaña electoral.

Por otra parte, para llevar a cabo las últimas consecuencias de esta causal se necesita de un renovado y fortalecido sistema de fiscalización. Por ello es que, como parte de esta reforma, se estableció el sistema en línea, el cual tiene por objetivo facilitar la fiscalización por parte del INE. Si bien resulta prematuro evaluar sus resultados, resulta positiva su inclusión, aunque también presenta algunos pendientes en el sentido de verificar plenamente el uso del dinero, sobre todo el efectivo.

Me parece que si bien la reforma a nivel legal, profundizó la colaboración entre el INE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 221-223 y 439 de la Legipe), el sistema debe aspirar a estrechar aún más esa colaboración de carácter institucional mediante la celebración de convenios que agilicen la supervisión de determinados instrumentos bancarios, como tarjetas de prepago. Para ello podría implementarse el aviso de la utilización de tales tarjetas. Ello también podría aplicarse a las expedidas por tiendas o centros comerciales.

Conclusiones generales

Una de las primeras conclusiones encontradas se refiere a la falta de asociación entre determinadas irregularidades en un procedimiento especial sancionador y su eventual efecto al mo-

mento de calificar la elección. En efecto, en un procedimiento, resuelto de forma previa, puede encontrarse la responsabilidad de determinado sujeto denunciado, sin embargo, esos hechos, los cuales pueden referirse a un gasto indebido, no necesariamente acarrear la nulidad de la elección. La conclusión a la que se llega es que, por un lado, una determinada conducta no necesariamente se traduce en hechos constitutivos para decretar una nulidad de elección.

Otra situación similar consiste en que muchas veces el rebase de gastos de campaña para efectos de nulidad tiene que resolverse con antelación a la toma de posesión del cargo (aunque no se afirme claramente en la ley), pues precisamente lo que se busca, al actualizarse tal irregularidad, es dejar sin validez la elección para convocar a otra de carácter extraordinario. Esa circunstancia (tener que resolver con prontitud) no permite muchas veces que la autoridad administrativa pueda investigar con toda pulcritud, lo cual podría generar absurdos como no tener acreditado un rebase previo a la jornada, pero sí en años posteriores, como cuando en los casos de Pemexgate y Amigos de Fox pudieron determinarse irregularidades en el financiamiento.

El debido proceso ha jugado un papel fundamental, pues, como se vio, diversos precedentes se han referido a la naturaleza procedimental y alcances de la autoridad administrativa electoral para efectos de establecer el grado de indagación de los hechos constitutivos de rebase.

Otro de los temas, que en cada sentencia parece no quedar del todo cerrado, consiste en cómo evaluar la determinancia, pues, por un lado, basta que se acredite el hecho de ese rebase para que tal requisito se tenga por acreditado, es decir, es la vieja tesis de que la determinancia en esos casos está implícita. Por otro lado, ha habido casos como el de Morelia, en el cual hubo una postura minoritaria que afirmaba se necesitaba probar el impacto directo de determinada irregularidad en el electorado, lo cual se vuelve casi una prueba diabólica en el sentido de derecho romano de la expresión.

**Compra de cobertura informativa
o tiempos en radio y televisión,
fuera de los supuestos previstos
en la ley, como causal de
nulidad de elección**

Darío Alberto Mora Jurado

Sumario: Introducción. i. Nuevo marco jurídico de las causales de nulidad de elección. 1. Violaciones graves. 2. Conductas dolosas. 3. Violaciones acreditadas de forma objetiva y material. **ii. Acceso a radio y televisión para partidos políticos y candidatos independientes.** 1. Instituto Nacional Electoral. 2. Prerrogativas de partidos políticos y candidatos independientes. 3. Medios de comunicación. 4. Prohibición para contratar o adquirir cobertura informativa en radio y televisión. **iii. Compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, una nueva causal de nulidad de elección.** 1. El objetivo de reformar la Constitución para adicionar el concepto de *adquisición* a la causal de nulidad en estudio. 2. El concepto de *adquisición* de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión. **iv. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con la nueva causal de nulidad: compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.** 1. SUP-RAP-234/2009. La auténtica cobertura informativa no contraviene la prohibición de comprar o adquirir tiempo en radio y televisión. 2. SUP-RAP-201/2009. La pro-

hibición de contratar propaganda electoral no vulnera las libertades constitucionales de los concesionarios. 3. SUP-RAP-18/2012. Adquisición indebida de propaganda político-electoral. v. **Análisis de la determinancia en la causal de nulidad en estudio (comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley)**. 1. Definición de *determinancia*. 2. Determinancia cuantitativa de 5 % de diferencia entre el primero y el segundo lugar. 3. Vulneración de principios constitucionales en una elección. **Reflexiones finales.**

Introducción

En la elección presidencial de 2006 los medios de comunicación fueron protagonistas; esa elección fue cuestionada porque se transmitió constantemente propaganda negativa. Los partidos políticos gastaron la mayoría de su financiamiento en radio y televisión. La propaganda política que se transmitía en los medios de comunicación era objeto constante de quejas, en razón de que continuamente se daban descalificaciones entre los candidatos de la elección.

Dado lo anterior, se dijo que los medios de comunicación afectaban de forma muy importante la equidad en la contienda y, por lo tanto, que se estaban utilizando como mercadotecnia política con el objeto de ganar la contienda electoral. Durante dicho proceso los partidos políticos contrataron con las distintas televisoras propaganda para obtener ventaja sobre sus adversarios. Se gastaron muchos recursos en las campañas de ese año, mismos que no podían fiscalizarse de forma inmediata para determinar si se rebasaron o no los topes de gastos.

En esas elecciones estaban en juego principios y derechos fundamentales, como la equidad en la contienda, la libertad de expresión y el derecho a la información. La equidad se cuestionó, porque quien tenía más dinero aparecía más en la radio y la televisión, y muchas veces la propaganda política era negativa, es

decir, se calumniaba a los otros candidatos o se denigraba a las instituciones.

Por otro lado, los partidos y sus candidatos se defendían, señalando que era en ejercicio de su libertad de expresión y del derecho a la información de los ciudadanos, con el objeto de que se emitiera un voto razonado. Desde aquellos tiempos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debía de ponderar qué valores democráticos tendrían más peso: la equidad en la contienda o la libertad de expresión y el derecho a la información.

Después de las elecciones de 2006, la clase política advirtió que las televisoras habían adquirido un papel preponderante en las elecciones y un gran poder de negociación, porque los tiempos al aire tenían diferentes tarifas para unos y para otros, con lo que se afectaba el principio de equidad en la contienda y de igualdad en las elecciones.

En consecuencia era necesario crear un nuevo diseño constitucional y legal de comunicación política para que la propaganda de los partidos y sus candidatos fuera equitativa y justa, además de regular en forma eficiente la cobertura noticiosa en radio y televisión, tratando de afectar lo menos posible la libertad de expresión y el derecho a la información, derechos humanos indispensables en un Estado constitucional y democrático.

Con la reforma constitucional y legal de 2007-2008, se reguló la propaganda política en radio y televisión durante las campañas y se generó un nuevo modelo de comunicación; este tema fue uno de los tres ejes fundamentales de la reforma, cuya idea era que la autoridad electoral tuviera más control e intervención sobre la cobertura informativa y los tiempos en radio y televisión.

Con esta reforma, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió la atribución para regular todo lo relacionado con radio y televisión en las elecciones tanto federales como de las entidades federativas; a su vez, los partidos políticos tendrían acceso gratuito a radio y televisión. No obstante, se reguló el procedimiento especial sancionador con efectos persuasivos y sancionadores para quien

no cumpliera con el nuevo modelo de comunicación. El antes IFE asumió atribuciones para que el órgano respectivo dictara medidas cautelares y suspendiera la transmisión de la propaganda política cuando se advirtiera que podría afectar la equidad de la contienda en un proceso electoral, aunque el resultado fuera diferente una vez concluida la investigación respectiva.

Así, el constituyente permanente confirió atribuciones para que el órgano administrativo electoral federal revisara todo lo que se transmite en radio y televisión durante los diferentes procesos electorales federales y en las entidades federativas.

Por lo que se refiere a la cobertura informativa que durante las elecciones los medios de comunicación le hacen a diferentes candidatos o dirigentes de partidos políticos se plantearon los siguientes cuestionamientos: ¿es en ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información?, ¿en qué casos se puede advertir que se compra o se adquiere esta cobertura fuera de lo que establece la ley?, ¿se vulnera el principio de equidad en la contienda? y ¿cómo acreditarlo?

Con la reforma electoral constitucional y legal de 2014 se regularon algunos aspectos de esas interrogantes; se plasmó en la ley una nueva causal de nulidad para evitar dichas irregularidades o, en su caso, anular la elección.

En la Constitución y en la ley se contemplaron tres nuevas causales de nulidad de elección, tanto para elecciones federales como locales, donde por violaciones graves, dolosas y determinantes se anulará la elección en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en 5 % del monto total autorizado; b) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; y c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

En el presente trabajo estudiaremos la causal de nulidad correspondiente al inciso b).

I. Nuevo marco jurídico de las causales de nulidad de elección

Conforme a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, en el artículo 41, fracción VI, tercer párrafo, se menciona lo siguiente:

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

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
- b) Se compre (o adquiera) cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; (Reformado mediante decreto publicado el 7 de julio de 2014).
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5 %.

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

Cabe señalar que por primera vez en nuestro país se incorpora en el texto constitucional un catálogo de causales de nulidad de elección, se entiende que el poder reformador incorporó estas causales de nulidad a nivel constitucional para advertir que son de gran importancia.¹

A su vez, conforme a la nueva reforma legal, y atendiendo a las reformas constitucionales en materia de nulidad de elección, se adicionó mediante decreto el artículo 78 bis, en el cual se establece lo siguiente:

¹ Cabe precisar que a la causal de nulidad del inciso b), “Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”, se le adicionó la palabra *adquisición* con una posterior reforma mediante decreto publicado el 7 de julio de 2014.

Artículo 78 bis

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base vi del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.²
3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
6. Para efectos de lo dispuesto en la Base vi del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

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

² Como se advierte en estas nuevas causales de nulidad se exige que se actualice la determinancia en forma cuantitativa, en razón de que sólo se acreditará la causal si la diferencia entre el primer lugar y el segundo es menor a 5%.

Estas nuevas disposiciones en materia de nulidad de elección son de particular importancia y crean un nuevo paradigma en esta materia. Por lo que se refiere al numeral primero, que señala que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41, base VI, de la Constitución, se puede advertir que ahora, a nivel constitucional, se marca la pauta y se plasman causales de nulidad de elección, que aplican en todas las elecciones tanto a nivel federal como de las entidades federativas: presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores, diputados federales y locales, ayuntamientos, gobernador, y para jefes delegacionales y jefe de gobierno, para el caso de la Ciudad de México. Así, todas las entidades federativas deben cumplir con el mandato constitucional de incorporar en su legislación estas causales de nulidad, dada su jerarquía constitucional.

1. Violaciones graves

La disposición que hemos citado, en su numeral 4, define lo que debe entenderse por violaciones graves: “aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”.

Con anterioridad, el TEPJF ya había definido qué se entiende por violaciones sustanciales conforme a la Tesis xxxviii/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

Dicha tesis menciona que las violaciones sustanciales pueden ser formales o materiales; son formales, cuando afecten normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático, o bien, para el proceso electoral o su resultado; son materiales cuando impliquen afectación o puesta en peligro de principios o reglas básicas para el proceso democrático.

2. Conductas dolosas

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

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

3. Violaciones acreditadas de forma objetiva y material

Por otra parte, la disposición en estudio señala que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

La Sala Superior ha advertido que para considerar que una irregularidad se pueda acreditar en forma objetiva y material corresponde a la parte actora exponer los hechos que estime infractores de algún precepto constitucional, convencional o legal y aportar todos los medios de convicción que estime pertinentes y necesarios para acreditar el hecho que invoque.

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

De acuerdo con dicho estudio, una elección sólo puede anularse cuando existan irregularidades que se encuentren plenamente acreditadas y resulten determinantes.

En la argumentación de la sentencia se explica que toda controversia judicial en materia electoral inicia con la presentación de la demanda, la cual, en términos del artículo 9 de la ley adjetiva, debe cumplir con los siguientes requisitos: presentarse por escrito

ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable, salvo los casos de excepción previstos en la propia ley; hacer constar el nombre del actor y el nombre y firma autógrafa de éste o de quien promueva a su nombre; señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; y mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes electorales por inconstitucionales.

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

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

Además, la Sala enfatizó que de acuerdo con el artículo 15, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, “el que afirma está obligado a probar”; en consecuencia, en un juicio, corresponde a las partes aportar los medios de prueba necesarios para acreditar sus afirmaciones sobre los hechos respecto de los cuales derivan determinadas consecuencias jurídicas y, en particular, la parte actora tiene la carga de aportar los medios de prueba idóneos para respaldar las afirmaciones base de su pretensión, salvo en aquellos casos en que resulta procedente revertir las cargas probatorias, cuando, por ejemplo, corresponda la carga a quien está en mejores condiciones para producirla o detentarla, en atención a las denominadas cargas dinámicas, siempre que ello resulte necesario y proporcio-

nal, en virtud de la importancia de conocer la existencia de los hechos denunciados o la confirmación de posibles irregularidades, correspondiendo al Tribunal, en ejercicio de sus poderes de dirección del proceso, requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de alguna dirigencia.

Al respecto, también consideró la Sala que la doctrina es coincidente, al señalar que en un juicio lo que se busca es la verificación de la corrección de las afirmaciones que las partes hacen sobre sucesos ya ocurridos, para lo cual al proceso se deben aportar los medios de prueba que se estimen necesarios, idóneos y oportunos. Es decir, se deben presentar pruebas para acreditar los hechos narrados en forma objetiva y material como lo exige la norma, para estar en posibilidades de fijar la determinancia y, en su caso, se anule la elección respectiva.

En ese tenor, resulta insuficiente que en la demanda únicamente se aluda a la violación o irregularidad presuntamente cometida, se narren de forma genérica los hechos que se estiman contrarios a derecho y los agravios que causan; es menester que quien promueve un medio de defensa exprese de forma clara y precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron esos hechos, no sólo para que los terceros interesados y los coadyuvantes puedan ejercer sus derechos, sino también para que las pruebas aportadas por el interesado se ofrezcan en relación precisa con la litis o controversia planteada, y el juzgador esté en aptitud —en su oportunidad procesal— de valorar si quedan acreditados los hechos alegados con los elementos probatorios.

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

En efecto, la Sala Superior ha señalado que es de singular importancia expresar las circunstancias apuntadas en los hechos porque permite que un determinado caudal probatorio sea va-

lorado a partir del nexo causal que los vincula con los hechos, de ahí que el incumplimiento de esa carga procesal torna inconducente el acervo probatorio y, en consecuencia, no se pueden actualizar las nuevas causales de nulidad de elección.

En esa tesitura, dice la Sala que la carga probatoria radica en la demostración de ese vínculo causal. Así, en la medida que quede comprobado el nexo causal, a través de los medios probatorios aportados por el actor y con referencia en la demanda, se podrán tener por ciertos y verificados los hechos litigiosos. Es decir, se podrán estimar las violaciones de una forma objetiva y material como ahora los exige la ley, para que se actualicen las nuevas causales de nulidad.

No es suficiente que el actor mencione la presunta irregularidad cometida para que se tengan por ciertos los hechos; para que las presuntas irregularidades narradas en la demanda sean acreditadas de forma objetiva y material, éstas se deben cumplir con un mínimo de elementos o requerimientos que forman parte de la garantía del debido proceso, a saber: que la prueba sea lícita; la prueba debe tener vinculación a un hecho o hechos concretos; y referir las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

De esta forma, para evidenciar la existencia de los acontecimientos que se afirma vulneran la normatividad de la materia, es necesario que las pruebas también estén referidas y ubicadas en esas mismas circunstancias que evidencian un nexo causal entre el hecho a demostrar con el agravio y la violación constitucional y el sustento legal de la pretensión para que se anule una elección.

Cabe mencionar que la ley exige que las irregularidades se acrediten de forma objetiva y material, con la finalidad de que el juzgador pueda determinar el grado de afectación que haya sufrido el precepto constitucional, convencional o legal de que se trate, para que determine la intensidad del grado de afectación, estimando si es de considerarse grave, y exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión.

Además, se exige que para actualizar las nuevas causales de nulidad de una elección debe existir una diferencia menor a 5 % entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar para que se configure la determinancia, tema que estudiaremos posteriormente.

II. Acceso a radio y televisión para partidos políticos y candidatos independientes

1. Instituto Nacional Electoral

En el artículo 41, párrafo III, de la Constitución se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. También los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

En efecto, con la reforma constitucional de 2014 se incorpora la figura de los candidatos independientes, quienes también tienen derecho a cobertura informativa y a tiempos en radio y televisión.

Derivado de esta disposición, podemos interpretar que en los procesos electorales la cobertura informativa y los tiempos en radio y televisión en las campañas deben ser equitativas para todos los partidos políticos y candidatos independientes; por lo tanto, cuando se transmita propaganda la autoridad administrativa electoral debe garantizar que no se vulnere el principio de equidad en la contienda.

Con la reforma constitucional de 2007 se creó un nuevo modelo de comunicación social con las reglas siguientes:

El IFE, ahora Instituto Nacional Electoral (INE), es la única autoridad para administrar el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, el cual es destinado para sus propios fines y para ejercer el derecho de los partidos políticos y candidatos. El

Instituto tiene el control de toda la propaganda política que se transmite en radio y televisión durante todas las elecciones, tanto federales como de las entidades federativas.

Con estas reformas constitucionales en materia electoral, el modelo de comunicación social modificó el acceso de los partidos a la radio y a la televisión y se buscó fortalecer el principio de equidad que debe imperar en las contiendas electorales.

Por ello, en los procesos electorales la autoridad administrativa federal constantemente formula exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación, en particular a los noticieros de radio y televisión, al respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos y candidatos, con la finalidad de que en los noticieros se respete el derecho a la información y se actúe de manera veraz, objetiva, equilibrada y equitativa, observando los lineamientos generales aplicables en los noticieros, respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña.

Es responsabilidad de la autoridad administrativa que en los programas de radio y televisión que difundan noticias se privilegie la libertad de expresión, y es responsabilidad de los comunicadores promover la imparcialidad en su decir noticioso y favorecer la equidad en la cobertura de las campañas electorales con una crítica respetuosa y abierta a los candidatos.³

El interés central de la autoridad nacional administrativa debe consistir en vigilar que los medios de comunicación cumplan con lo que establece la ley para contribuir al desarrollo de nuestra democracia, mediante la presentación imparcial y objetiva de la información relacionada con las ofertas políticas y los actos de precampañas y campañas electorales de los precandidatos, candidatos y partidos políticos, buscando la correspondencia en-

³ Es decir, no existe prohibición constitucional ni legal para que los representantes de los partidos políticos, sus candidatos y ahora también los candidatos independientes, acudan a los programas de radio y televisión cuando sean invitados; sin embargo, los medios de comunicación deben procurar que sus coberturas informativas sean imparciales y equitativas para no afectar el proceso electoral respectivo.

tre la presentación de la información y la realidad en el marco del proceso electoral respectivo, a efecto de que la ciudadanía esté en condiciones de votar de manera razonada e informada.

2. Prerrogativas de partidos políticos y candidatos independientes

En el artículo 41, fracción III, de la Constitución se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; a su vez, los candidatos independientes tendrán derecho a prerrogativas para las campañas electorales, en los términos contenidos en la ley.

En el apartado A de ese mismo artículo se menciona que el INE será la única autoridad para administrar el tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión, destinado éste para sus propios fines y para ejercer el derecho de los partidos políticos nacionales. Este órgano administrativo nacional realizará la distribución de la cobertura informativa en radio y televisión tanto en las elecciones federales como en las elecciones en las entidades federativas, en los términos que marca la Carta Magna y como se advierte a continuación:

Apartado A.

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada

- estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
 - d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
 - e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;
 - f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
 - g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

...

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Del texto anterior se infiere que los partidos políticos tienen derecho al acceso a la radio y la televisión; a su vez, los candidatos independientes tienen acceso a estos medios durante las campañas, conforme a la distribución que realice el INE como autoridad única, tratándose de elecciones federales como de entidades federativas.

3. Medios de comunicación

El objetivo de los programas noticiosos de radio y televisión en tiempos de elecciones es dar a conocer a la ciudadanía las diversas

propuestas políticas de los partidos, sus candidatos y candidatos independientes, en un contexto de libertad de expresión, derecho a la información y equidad en la contienda, valores propios de un Estado constitucional democrático de derecho.

Conciliar la libertad de expresión con el derecho a la información y la equidad en la contienda contribuirá a que en los procesos electorales las precampañas y campañas se desarrollen en un marco democrático.

Los medios de comunicación son pieza fundamental para el sistema democrático porque brindan información oportuna a la ciudadanía. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, quienes precisamente son usufructuarios de un bien del dominio directo de la nación y cuya actividad es de interés público, deben contribuir al fortalecimiento de la democracia y cumplir con los principios que establece la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En consecuencia, la equidad en la difusión y cobertura informativa de las actividades de precampaña y campaña debe hacerse evidente en el número de entrevistas realizadas, en los reportajes elaborados sobre las precampañas y campañas, y en la presencia de candidatos de todos los actores políticos.

4. Prohibición para contratar o adquirir cobertura informativa en radio y televisión

En los últimos párrafos del artículo 41, apartado A, de la Constitución se establece que los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Además, ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. También queda

prohibida la transmisión en el territorio nacional de mensajes contratados en el extranjero para estos mismos fines.

Las disposiciones mencionadas en los párrafos anteriores se deben cumplir en el ámbito de los estados y en la Ciudad de México, conforme a la legislación aplicable.

En efecto, el texto constitucional es muy claro: nadie puede contratar propaganda política ni en radio, ni en televisión, ni los partidos políticos, ni los candidatos de los partidos o independientes; tampoco pueden hacerlo las personas físicas o morales dirigidas a influir en la preferencia de la ciudadanía.

Al relacionar estos párrafos constitucionales con la causal de nulidad de elección por la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, se advierte que una de las sanciones por la compra o adquisición de cobertura informativa podría ser la nulidad de la elección cuestionada.

iii. Compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, una nueva causal de nulidad de elección

En esta causal de nulidad de elección, que se incorporó en el texto constitucional con las reformas publicadas mediante los decretos del 10 de febrero y 7 de julio de 2014, se advierte que una elección se anulará cuando se presenten dos supuestos: se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión o se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los casos que establece la ley.

1. El objetivo de reformar la Constitución para adicionar el concepto de adquisición a la causal de nulidad en estudio

El objeto de la reforma en el que se plasma el concepto de *adquisición* es evitar la simulación en la contratación de medios de comunicación, es decir, la nulidad de elección se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

En el dictamen de reforma se destacó que el término *adquirir* es más amplio que *comprar*, dada la complejidad que se requiere en materia probatoria para acreditar este último supuesto.

De lo anterior, se advierte que el término *adquiera* abarca toda la gama posible de acceso a radio y televisión más allá de la compra, porque esos tiempos se pueden adquirir por donación, regalo, cesión, aportación, entre otros mecanismos.

En la reforma política que se promulgó en febrero de 2014 se presentó una reserva que cambiaba la palabra *adquirir* por *comprar*, que fue aprobada en votación económica.

Al regresar la minuta al Senado de la República también se aprobó y se envió a los congresos locales para su aprobación; sin embargo, ante la inconformidad que provocó entre los legisladores promulgar esa reforma, el constituyente permanente realizó una enmienda.

2. El concepto de adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión

En la nueva iniciativa de reforma al artículo 41 se agregó la palabra *adquiera* para ampliar los conceptos de nulidad en materia de cobertura informativa y tiempos en radio y televisión.

En efecto, el constituyente permanente reformó el inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 constitucional para adicionar como causal de nulidad en la elección, ya sea federal o

local, el supuesto de *adquirir*: cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los plazos previstos en la ley.

Entonces, en *prima facie*, la causal de nulidad de elección se puede actualizar no solamente ante la compra, sino también ante cualquier forma de adquisición.

La reforma es oportuna e importante porque la adquisición, a diferencia de la compra, no necesariamente hace referencia al pago en un contrato de compraventa, sino se aclara que la nulidad de elección se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

En el contenido de la minuta que se presentó con motivo de esta reforma se señala textualmente lo siguiente:

Las Comisiones Unidas consideramos necesario hacer un análisis gramatical de los verbos adquirir y comprar;... también resulta importante admitir lo que el Ejecutivo Federal dice respecto a esto en su exposición de motivos, al señalar:

El supuesto establecido en el inciso b) antes citado se refiere al de “compra” de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión, fuera de los casos previstos por la ley. Es claro y notorio que dicho supuesto prevé una situación que significa una ventaja indebida, pues el acceso a los medios masivos de comunicación, fuera de los casos que la ley establezca, implica claramente una mayor penetración y presencia mediática de un partido político o candidato en la población en general, con relación a sus competidores, lo que en última instancia podría ser determinante para el resultado de la votación.

Para comprender plenamente el sentido del texto constitucional, es preciso acudir a la legislación civil, pues el término “compre”, supone la existencia de un acto jurídico por el cual se adquiere un bien o servicio a cambio de una contraprestación; esto es, un contrato de compraventa.

El contrato de compraventa es el acto jurídico por el cual se transfiere la propiedad de una cosa o un derecho a cambio de un precio. Genera la obligación del vendedor de realizar la transferencia

de la propiedad al comprador y, la de éste, de pagar el precio estipulado. El Código Civil Federal lo define de la manera siguiente:

Artículo 2248. Habrá compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

Asimismo, la legislación civil determina el momento en que la compraventa es perfecta y obligatoria, conforme a la disposición que a continuación se transcribe:

Artículo 2249. Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada ni el segundo satisfecho.

Lo anterior supone que, salvo los casos expresamente previstos por la ley, la compraventa no requiere una formalidad específica, ya sea que se haga por escrito o ante fedatario público o alguna otra.

En virtud de lo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima que el término “compre” previsto en el inciso b) de la Base VI del artículo 41 constitucional, resulta limitado e insuficiente en relación con el propósito de la reforma constitucional. Ello es así porque el acceso a la cobertura informativa o a los tiempos de radio y televisión, no siempre se llevará a cabo mediante una contraprestación consistente en un precio cierto y en dinero y, no obstante, el resultado en materia electoral puede ser el mismo.

En efecto, la cobertura informativa y el tiempo de radio y televisión pueden ser otorgados de manera indebida sin contraprestación alguna (donación); o bien, a cambio de prestaciones en especie —las cuales podrían ser lícitas o no— y, en otros casos, como medio de pago para la liberación de obligaciones contraídas con el partido político o candidato de que se trate, e incluso, respecto de terceros.

Como se puede apreciar, el Ejecutivo Federal argumenta la necesidad de reformar ese precepto normativo de la Constitución Po-

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, y señala lo que el Código Civil Federal establece respecto de la figura de la compraventa.

[En el Diccionario de] la Real Academia Española, comprar y adquirir tienen las siguientes acepciones:

Comprar.

(Del lat. *comparare*, cotejar, adquirir).

1. tr. Obtener algo con dinero.
2. tr. Sobornar...
3. tr. ant. Pagar...

Adquirir.

(Del lat. *adquirere*).

1. tr. Ganar, conseguir con el propio trabajo o industria.
2. tr. Comprar (|| obtener por un precio).
3. tr. Coger, lograr o conseguir.
4. tr. *Der.* Hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece, o se transmite a título lucrativo u oneroso, o por prescripción.

Así, gramaticalmente el verbo “comprar” siempre implica el pago de una contraprestación, mientras que “adquirir” no necesariamente hace referencia al pago, pues pudiera alcanzarse el acceso a un bien o un derecho por medio de una figura diversa a la compra.

Por tanto, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo del Ejecutivo Federal de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer en el texto del artículo 41, dentro de los casos de nulidad de las elecciones, el supuesto de que podrán ser declaradas inválidas en caso de “adquirir” cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y no limitarlo solamente a la acción de “comprar”. (Proyecto de decreto)

En el dictamen en estudio se advierte que la intención de la reforma se debe a que el término *comprar* resulta limitado e insuficiente para cumplir con el propósito de la reforma anterior sobre este tema.

En efecto, el acceso a la cobertura informativa o a los tiempos de radio y televisión no siempre se llevará a cabo mediante una contraprestación, consistente en un precio cierto y en dinero, mediante un contrato de compraventa.

La cobertura informativa y el tiempo de radio y televisión pueden ser otorgados de manera distinta a la compra mediante un contrato; puede realizarse de forma indebida sin “contraprestación alguna”, o bien, a cambio de prestaciones en especie, las cuales podrían ser ilícitas y, en otros casos, como medio de pago para la liberación de obligaciones contraídas con el partido político o candidato de que se trate e, incluso, respecto de terceros.

A su vez, en la fracción IV del dictamen de reforma se señaló lo siguiente:

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, después de hacer un análisis exhaustivo y pormenorizado de la Minuta con proyecto de 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, llega a la convicción de emitir Dictamen en **Sentido Positivo** conforme a lo siguiente:

El tema de los medios de comunicación ha estado presente a lo largo del ciclo democratizador que ha vivido el país. Desde la reforma política de 1977, cuando se abrió la puerta para el ingreso de nuevos partidos políticos al escenario electoral-institucional, se entendió que uno de los derechos de los mismos sería un mínimo acceso a la radio y la televisión a través de los llamados “tiempos oficiales”.

En este sentido, el tema de los medios de comunicación no ha quedado al margen en cada reforma político-institucional, pues para que las contiendas electorales fueran consideradas legítimas, se requería que fueran medianamente equitativas y que para ello resultaba indispensable que los medios se comportaran de una manera equilibrada, sin sesgos a favor o en contra de alguno o algunos de los contendientes.

La reforma constitucional de 2007, intentó construir un nuevo modelo de comunicación política, ya que refrendaba la prohibi-

ción para que se pudiera comprar espacio en la radio y la televisión durante las campañas electorales, sin embargo, diferentes organizaciones empresariales e intelectuales promovieron diversos juicios de amparo indirecto, bajo la premisa de que violaba la libertad de expresión.

Con la propuesta contenida en la Minuta, se pretende evitar la simulación en la contratación de medios de comunicación. El propósito para reformar el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para incluir el supuesto de “adquirir” cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, pues el Senado de la República, considera que existe la posibilidad de celebrar operaciones diversas a la acción de “comprar”, hipótesis que ya está prevista en la Ley Fundamental vigente y que debe señalarse como un supuesto sancionable.

Así, la propuesta de reforma contenida en la Minuta es para aclarar que la nulidad de elecciones se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la Ley.

En este tenor, la colegisladora considera que debe subsanarse la limitación e interpretación contraria que puede producirse al aplicar la citada norma, razón por la cual debe incorporarse a la Constitución en forma expresa una conducta sancionable, como lo es la adquisición de cobertura informativa o tiempo en radio y televisión.

Bajo estas circunstancias, esta Comisión dictaminadora considera que sí es pertinente la reforma propuesta en la Minuta sujeta a análisis, porque fortalece nuestra democracia y es acorde a los principios que debe regir todo proceso electoral, tales como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Además, esta Comisión dictaminadora, advierte que en la reforma político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de febrero del año en curso, al estar consideradas las acciones “contratar” y “adquirir”, sí justifica la incorporación del último vocablo, como supuesto para el sistema de nulidades de las elecciones federales y locales.

Por otra parte, los integrantes de esta Comisión que dictamina, coinciden en que el término “adquirir” es más amplio que “comprar” dada la complejidad que se requiere en materia probatoria para acreditar este último supuesto.

Así, el Diccionario Jurídico Mexicano define el vocablo “adquisición de la propiedad” como: “I. La adquisición significa en términos generales la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona. En materia de propiedad se puede afirmar que la adquisición es el hecho o acto jurídico en términos del cual se incorpora al patrimonio de una persona un bien mueble o inmueble: es el acto o hecho jurídico al que liga la ley el traslado de dominio (...)”.

De lo anterior, se advierte que el término “adquiera” abarca toda la gama posible de acceso a radio y televisión más allá de la compra, porque esos tiempos se pueden adquirir por donación, regalo, cesión, aportación, entre otros mecanismos; de este modo, con el término *adquiera*, se pone un dique al papel determinante del dinero y los medios en los procesos electorales.

Por el contrario, el término “comprar” permite la hipótesis de que un determinado partido o candidato accedan a radio y televisión fuera de los tiempos del Estado y, una vez denunciados, puedan alegar que no compraron esos tiempos de difusión, sino que se los cedieron, aportaron o regalaron. Así, el acceso a la cobertura informativa o a los tiempos de radio y televisión, no siempre se llevará a cabo mediante una contraprestación consistente en un precio cierto y en dinero, no obstante que el resultado en materia electoral puede ser el mismo.

Incluso, está probado que es en la “adquisición” de propaganda política en donde se encuentran los grandes actos de simulación, que permiten transformar diversos actos de ilegalidad, en supuestas muestras de libertad de expresión, para favorecer a sus promotores, tanto partidos políticos como concesionarios, quienes al obtener beneficios mutuos, no sólo distorsionan el modelo de comunicación política, pues generan inequidad en la competencia electoral, sino que acendran en el imaginario colectivo, la falsa idea de que nada se puede hacer en contra de este tipo de perversiones.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales que suscriben, someten a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente: PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Proyecto de decreto)

De lo anterior se advierte que se pretende evitar la simulación en la compra de espacios en medios de comunicación, derivado de que existe la posibilidad de realizar operaciones distintas a la compra de éstos, como indica el documento citado.

Así, la propuesta de reforma es para aclarar que la nulidad de elecciones se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

En efecto, como se explica en la minuta, con la reforma constitucional de 2007 cambió el modelo de comunicación política, ya que se establece la prohibición para comprar espacio en la radio y la televisión durante las precampañas y campañas electorales.

Ahora, con la nueva reforma constitucional de 2014 se pretende evitar la simulación en la contratación de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión en los medios de comunicación. Así, el único propósito para hacer esta reforma es incluir el supuesto de *adquirir* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, porque se estima que existe la posibilidad de celebrar operaciones diversas a la acción de *comprar*, hipótesis que ya está prevista en la Carta Magna.

Se enfatiza en la minuta que está probado que es en la *adquisición* de propaganda política mediante los medios de comunicación en donde se encuentran los grandes actos de simulación, es decir, se puede entender como un fraude de ley, porque tratan de transformar diversos actos de ilegalidad en supuestas muestras de libertad de expresión para favorecer a sus promotores, tanto partidos políticos como concesionarios, quienes al obtener beneficios mutuos no sólo distorsionan el modelo de comunicación política, pues generan inequidad en la competencia electoral, sino que acendran en el imaginario colectivo la falsa idea de que nada se puede hacer en contra de este tipo de irregularidades.

En efecto, el fraude de ley suele presentarse como un supuesto permitido en *prima facie*, pero después se advierte que es un ilícito atípico, que existe una simulación que no está permitida por la ley, a diferencia de los ilícitos típicos, en los que se presenta una conducta que se opone directamente a una normatividad.

De acuerdo con Manuel Atienza y con Juan Ruiz Mañero, en su obra *Ilícitos atípicos*, el término *fraude de la ley* se entiende como una oposición a los principios que constituyen un sistema jurídico, a través de la simulación de actos que aparentemente se ajustan a los presupuestos legales que los regulan. Cuando el fraude se realiza en relación con la ley, el engaño o la inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forja para evadir la obligatoriedad de la ley con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley eludida.

Por ello, es necesario que quien ejerce la función jurisdiccional dentro de un Estado constitucional de derecho requiere, entre otras capacidades, saber detectar y reaccionar frente a la forma peculiar de atentado contra el derecho que suponen los ilícitos atípicos: el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder. Lo anterior es trascendente, porque la simulación de actos legales que traen como resultado un efecto distinto al que se pretende legalmente, contraviniendo el objetivo legal, no sólo es lesivo de los sujetos a los que va destinado el resultado de ese acto, sino que vulnera los principios sobre los que se rige el sistema jurídico de que se trate (véase Atienza y Ruiz, 2000, pp. 67-75).

La propuesta de reforma contenida en la minuta fue para aclarar que la nulidad de elección se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

En este orden de ideas, como se advierte de la lectura de la causal de nulidad en estudio, se le adicionó en forma expresa una conducta sancionable: la adquisición de cobertura informativa o tiempo en radio y televisión.

iv. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con la nueva causal de nulidad: compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley

1. SUP-RAP-234/2009. La auténtica cobertura informativa no contraviene la prohibición de comprar o adquirir tiempo en radio y televisión

La Sala Superior, al resolver el recurso de apelación con número de expediente: SUP-RAP-234/2009 y acumulados, consideró lo siguiente:

III. Interpretación del artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el procedimiento especial sancionador de origen, se consideró que la conducta atribuida al Partido Acción Nacional, Demetrio Sodi de la Tijera y Televimex, no vulneró la prohibición establecida en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución.

Por su parte, Convergencia, Ana Gabriela Guevara Espinoza y el Partido de la Revolución Democrática estiman que la conducta de los denunciados sí contraviene esa disposición constitucional.

La controversia se produce porque la autoridad responsable y los demandantes mencionados atribuyen significados diferentes a la disposición contenida en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 41. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral⁴ será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

...

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable...”.

En el asunto en estudio, el Consejo General del IFE estimó que la conducta prohibida, consistente en contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, tiene lugar únicamente cuando la difusión de propaganda en esos medios electrónicos se produce en virtud de un acuerdo previo entre la empresa de radio o televisión y el partido político o el tercero.

En cambio, los actores en el asunto estimaron que el precepto constitucional no sólo prohíbe la celebración de acuerdos previos para adquirir tiempo en radio y televisión, sino que la prohibición comprende toda adquisición de tiempos, en cualquier modalidad de radio y televisión, distintos a los asignados por el IFE a cada partido político, con independencia de la causa jurídica o fáctica de esa adquisición.

La Sala Superior estimó que no le asiste razón a los actores, porque la prohibición prevista en el precepto constitucional citado no comprende las manifestaciones que se realizan a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica, de acuerdo con lo siguiente:

⁴ Hay que señalar que este asunto se resolvió antes de la reforma constitucional de 2014; en consecuencia, la Constitución se refiere al IFE y no al INE; sin embargo, las atribuciones como autoridad única en lo que se refiere a la administración de los tiempos en radio y televisión son las mismas, es decir, el INE sigue siendo la única autoridad electoral que administra los tiempos en radio y televisión en los procesos electorales federales y de las entidades federativas.

Es cierto que al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009 se sostuvo, en esencia, que la restricción constitucional del artículo 41 la establece directamente el propio poder reformador y, por ende, es una restricción debida, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, mediante el que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que otorga la norma fundamental, los cuales sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos en que la propia Constitución prevea.

Sin embargo, la Sala Superior enfatizó que el presupuesto de la norma constitucional relacionado con la contratación de propaganda —lo cual guarda relación con la existencia de un acto bilateral de voluntades— en modo alguno erradica la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral y no releva de responsabilidad a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

Comprar o adquirir: dos conductas diferentes

La Sala superior explicó que al enunciar las acciones no permitidas: contratar o adquirir, la disposición constitucional utiliza la conjunción *o*, de manera que debe considerarse que se trata de dos conductas diferentes. Por tanto, las conductas prohibidas por el precepto en examen son: contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas, y adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas.

El uso de la conjunción *o* en la disposición en estudio es de carácter inclusivo, lo cual significa que está prohibido tanto contratar como adquirir tiempos en radio y televisión.

Sobre este asunto, se explicó de forma muy clara el significado de las acciones *contratar* y *adquirir*; se dijo que debe tenerse en cuenta que en la redacción de las disposiciones constitucionales se emplea lenguaje común y también lenguaje técnico jurídico.

La Sala señaló que, por lo que se refiere a la acción *contratar*, corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En cambio, el vocablo *adquirir*, aun cuando tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza predominantemente en el lenguaje común con el significado de “Llegar a tener cosas, buenas o malas; como un hábito, fama, honores, influencia sobre alguien, vicios, enfermedades” (Moliner, 2007, p. 64).

En el mismo sentido, en el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia se establece que por el verbo *adquirir* se entiende: “Coger, lograr o conseguir”.

Si se tiene en cuenta —argumentan los operadores jurídicos— que el valor tutelado por la disposición constitucional es la facultad conferida por el poder reformador al IFE de fungir como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado, destinado para sus propios fines y el ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales de acceder en condiciones de equidad a los medios de comunicación electrónicos, es patente que la connotación de la acción *adquirir*, utilizada por la disposición constitucional, es la del lenguaje común, pues de esa manera se impide el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, en tiempos distintos a los asignados por el IFE.

Sobre los tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión

La Sala Superior explicó el concepto *tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión*. Señaló que de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, *modalidad* es el “modo de ser o de manifestarse algo”, en tanto que el pronombre indefinido *cualquier* se refiere a un objeto indeterminado: “alguno, sea el que fuere”.

Al interpretar el concepto, la Sala Superior señaló que de una interpretación gramatical de la disposición en examen, en princi-

pio, se podría considerar que el objeto de la prohibición de contratar o adquirir consiste en todo modo o manifestación de tiempos en radio y televisión.

Reconocimiento a la libertad de expresión y el derecho a la información

La Sala Superior advierte que de una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 constitucional, base III, apartado A, párrafo segundo, con el reconocimiento de la libertad de expresión e información, previsto en el artículo 6 de la propia ley fundamental, se concluye que el objeto de la prohibición constitucional no comprende los tiempos de radio y televisión que se empleen para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de esos medios de comunicación.⁵

Así, la Sala Superior distingue los tiempos al que tienen derecho los partidos políticos para acceder a radio y televisión conforme a la ley y, por otra parte, a las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas por parte de los medios de comunicación, con base en la libertad de expresión y el derecho a la información, derechos humanos que se deben proteger durante el desarrollo de los procesos electorales en México.

En relación con estos dos derechos fundamentales, la Sala señala que en el ámbito de la libertad de expresión existe el reconocimiento pleno del derecho a la información, ya que el postulado abarca no sólo el derecho de los individuos a conocer lo que otros tienen que decir (recibir información), sino también el derecho a comunicar información a través de cualquier medio.

La Sala enfatiza que el derecho de información protege al sujeto emisor, pero también el contenido de la información, el cual debe estar circunscrito a los mandatos constitucionales, pues si bien es cierto que en la Constitución se establece que en la

⁵ Es decir, la prohibición constitucional de ninguna forma limita o restringe las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas por parte de esos medios de comunicación, en ejercicio a su libertad de expresión y al derecho de información de las ciudadanas y los ciudadanos.

discusión de ideas el individuo es libre de expresarlas, también lo es que la libertad de información constituye el nexo entre el Estado y la sociedad, y es al Estado al que le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, también con el objeto de preservar al destinatario de la información.

Se concluyó que la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, debe atribuirse a cualquier forma de expresión, y si bien no es un derecho absoluto, no deben establecerse límites que resulten desproporcionados o irrazonables.

De ahí que, en general, salvo aquellas limitaciones expresamente señaladas en la legislación, no es procedente exigir un formato específico en el diseño de los programas o transmisiones en radio o televisión cuando no se trata de aquellos promocionales que deben ser transmitidos por los concesionarios, de acuerdo con las pautas establecidas por la autoridad administrativa electoral, u otros que supongan, por su contenido, una clara infracción de las prohibiciones constitucionales y legales en la materia.⁶

Entrevista

Respecto al término de *entrevista*, la Sala consideró que, en principio, las declaraciones públicas, formuladas en el contexto de una entrevista y cuyo formato se presenta al público como abierto, no deben restringirse por considerar que el formato de su presentación es en sí mismo ilegal o extraordinario, como podría suponer la aparición de una entrevista durante la transmisión de un espectáculo deportivo, pues la libertad de expresión protege cualquier forma de expresión y de género periodístico.

En el mismo sentido, el poder de reforma de la Constitución no consideró necesario restringir la libertad de expresión respecto del ejercicio de actividades periodísticas ordinarias, por

⁶ En efecto, a los medios de comunicación no se les puede exigir una determinada forma de actuar en su trabajo profesional porque se afectaría su libertad de expresión, simplemente sus coberturas informativas deben de ser imparciales y equitativas.

ejemplo, a través de entrevistas en el marco de la transmisión de espectáculos públicos, cuando en el contexto general de su transmisión prevalezca el contenido del evento que se transmite y no se trate de una simulación.

Lo anterior, toda vez que la actividad ordinaria de los periodistas supone el ejercicio de libertades constitucionales, en cuya restricción deben existir intereses imperativos que requieran salvaguarda en una sociedad democrática; si bien el principio de equidad en la contienda es uno de los fines, no toda expresión supone una vulneración a dicho principio; por ello es necesario analizar las circunstancias de cada caso y determinar las consecuencias jurídicas que correspondan.

En relación con los géneros periodísticos, se advirtió la necesidad de establecer cuáles son algunos de los límites de la libertad de expresión y del derecho a la información durante las contiendas electorales, como rasgos fundamentales del Estado constitucional y democrático de derecho.

Lo anterior bajo el presupuesto de una sociedad que, por antonomasia, es plural y que posee el derecho a estar informada de las diversas y frecuentemente antitéticas creencias u opiniones de los actores políticos, así como de toda información que, siendo respetuosa de la preceptiva constitucional, se genera al amparo del ejercicio genuino de los distintos géneros periodísticos.

Se reconoce que la función de una contienda electoral es permitir el libre flujo de las distintas manifestaciones u opiniones de los ciudadanos y demás actores políticos, es decir, la existencia de un mercado de las ideas, el cual se ajuste a los límites constitucionales.

Además, se dice que los partidos políticos nacionales y los candidatos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, incluso, deportivos, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural. En dicho ejercicio de su libertad, el cual puede

ejercerse por cualquier medio o procedimiento de su elección (artículos 6, párrafo primero, y 7 de la Constitución; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, *a priori*, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa, sino de responsabilidades ulteriores.

De tal forma que es patente que las actividades de los partidos se intensifican durante las campañas electorales, lo cual incrementa la necesidad de cobertura informativa por parte de los medios de comunicación de forma equitativa, en términos del artículo 41, base v, de la Constitución.

La Sala Superior señala que el artículo 13, párrafo 3, de la Convención Americana de Derechos Humanos (en tanto parte del bloque de constitucionalidad, según deriva del artículo 133 constitucional) prescribe que el derecho de expresión no puede restringirse por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o de cualquier otro medio que esté encaminado a impedir la comunicación y la circulación de las ideas y opiniones.

Por lo anterior, debemos entender que no puede limitarse la libertad ciudadana —a menos que se demuestre que su ejercicio es abusivo— por trastocar los límites constitucionales, por ejemplo, cuando no se trata de un genuino ejercicio de un género periodístico, sino que se adquiere cobertura informativa o tiempos en radio y televisión de forma ilícita fuera de lo previsto por la ley.

El ejercicio de la libertad de expresión o el derecho a la información no debe ser abusivo cuando a través de su práctica durante los procesos electorales se incurra en decisiones que se traduzcan en infracciones de las reglas que garantizan el debido acceso a las frecuencias de radio y canales de televisión por parte de los partidos políticos, pues como ya se dijo, se puede incurrir en un fraude de ley e, incluso, se puede actualizar la causal de nulidad de elección en estudio.

Se enfatiza, en la argumentación al resolver este caso, que el ejercicio de ciertas garantías fundamentales no puede servir de base para promocionar acceso indebido a los canales de televisión, en su caso, a un partido político o candidato, porque no sería válido extender el ámbito protector de las normas de cobertura previstas en los artículos 6 y 7 constitucionales, hasta el grado de quebrantar las prohibiciones previstas en el artículo 41, también constitucional, aplicables a los partidos políticos y candidatos respecto de su derecho a promocionarse en los espacios televisivos, dado que la administración única de estos tiempos en materia electoral corresponde a la autoridad administrativa electoral.

En conclusión, el criterio sostenido por la Sala Superior es no permitir posibles actos simulados a través de la difusión de propaganda encubierta que, sólo en apariencia, sea una entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, pero que, en realidad, tenga como propósito promocionar o posicionar a un candidato o partido político, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión recibió un pago por ello o procedió de manera gratuita.

Por lo anterior, una vez analizado este asunto, cuando en tiempos de campaña se entreviste a un candidato respecto de su parecer sobre algún tema no existe impedimento constitucional o legal para que éste perfile en sus respuestas consideraciones que le permitan posicionarse en relación con su específica calidad de candidato.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que sus comentarios se deben formular en el contexto de una entrevista, cuya naturaleza obliga a que su difusión, a diferencia de la de los promocionales o *spots*, se concrete a un número limitado de transmisiones y en un contexto específico que confirme su calidad de labor periodística.

Es de señalar que la entrevista es un género periodístico y no publicitario, como el *spot* o promocional. Si la naturaleza de la entrevista se desvirtúa y, por ejemplo, se incluye de manera repetitiva en la programación de un canal o estación de radio, resulta claro que adquiere matices de promocional y podría considerarse

como adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión más allá de los permitidos por la ley.

A consecuencia de este asunto, y otros más relacionados con el tema, se emitió la Jurisprudencia 29/2010 RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.

2. SUP-RAP-201/2009. La prohibición de contratar propaganda electoral no vulnera las libertades constitucionales de los concesionarios

La Sala Superior señaló que para los partidos políticos la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo, los derechos con que cuentan, así como cualquier individuo, en relación con la libertad de expresión, no son derechos ilimitados: existen reglas sobre los límites, plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. Las libertades de expresión e imprenta, contempladas en la Constitución y tratados, tienen límites, y el legislador puede dar especificidad a los mismos en el despliegue ordinario de su función normativa, argumentos sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.

La Sala señaló que el impedimento para que los partidos políticos, dirigentes partidistas, candidatos y personas físicas y morales contraten propaganda —a título propio o por cuenta de terceros— en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, también está previsto en la propia Constitución, por lo que es evidente que esta restricción no podría ir en detrimento de las libertades de expresión, información e imprenta, por encontrarse inmersas dentro del mismo contexto constitucional.

Se agregó que el derecho a las libertades de expresión, información e imprenta, establecido en los artículos 6 y 7 constitucionales, se interpreta sistemáticamente con los artículos 41, 1 y 5, también constitucionales.

La Sala Superior argumentó que si en el artículo 49 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos —ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, así como que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero—, no contraviene los derechos de libertad de información y expresión establecidos en la Constitución federal.

Al establecerse en la Constitución dichas limitantes a las prerrogativas de los partidos políticos y de las personas, no puede alegarse violación a otros preceptos constitucionales, pues éstos constituyen excepciones a esos otros principios resguardados por la propia Carta Magna.

Es necesario precisar que las limitaciones que se introducen en la legislación electoral buscan incentivar el desarrollo de comicios en igualdad de condiciones para todos los contendientes políticos (partidos políticos y candidatos), en específico, en el contexto del derecho que se les reconoce a las entidades de interés público de acceder en forma permanente a las estaciones de radio y canales de televisión, por conducto de la administración única que, en este tópico, el legislador le confirió al IFE, ahora INE.

En conclusión, el criterio de la Sala Superior que se desprende de este asunto es que el ejercicio responsable de las libertades fundamentales de expresión, información y prensa escrita, durante el desarrollo de los procesos comiciales, por parte de los partidos políticos, precandidatos, candidatos, ciudadanos y cualquier otra persona física o moral, no sólo implica respetar los límites que la propia Constitución federal establece en los artículos

6 y 7, además, conlleva a evitar que a través de su uso y disfrute se colisionen otros valores contenidos en el propio pacto federal, como la equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, como la televisión.

Por ello, no sería válido pretextar el ejercicio de una libertad de expresión o imprenta, o el derecho a la información, cuando a través de su práctica durante los procesos electorales se infrinjan las reglas que garantizan el debido acceso a las frecuencias de radio y canales de televisión por parte de los partidos políticos.

Así, la Sala Superior también consideró que el concepto de propaganda, aludido en la norma constitucional, debe entenderse en sentido lato, porque el texto normativo no la adjetiva con las locuciones *política, electoral, comercial* o cualquier otra; es decir, la prohibición alude a la propaganda desde la perspectiva del género para comprender a cualquier especie. Por ende, la noción de propaganda que se emplea en el mandato constitucional guarda relación con la transmisión de cualquier imagen auditiva o visual que, en su caso, favorezca a algún partido político pues, en sí misma, toda propaganda tiene como acción y efecto el dar a conocer algo, derivado de que la palabra *propaganda* proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, que, en sentido más general, quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar.

De este asunto y otros más relacionados con el tema se emitió la Jurisprudencia 30/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.

3. SUP-RAP-18/2012. Adquisición indebida de propaganda político-electoral

En una pelea de box difundida por televisión a nivel nacional y, particularmente, en Michoacán, el boxeador mexicano Juan Ma-

nuel Márquez portó el emblema que identifica al Partido Revolucionario Institucional (PRI), no obstante que en dicha entidad federativa estaba en curso un proceso electoral ordinario, que se encontraba en el periodo de veda.

Sobre lo anterior, la Sala Superior estimó que no sólo se actualizan los elementos que configuran la infracción a las normas constitucionales y legales aplicables, sino también la responsabilidad indirecta del partido político denunciado, ya que: a) incumplió su deber de garante, al no realizar un deslinde oportuno, eficaz, idóneo ni razonable, respecto de la circunstancia de que Juan Manuel Márquez Méndez utilizó vestimenta deportiva portando el emblema de dicho partido político en periodo de veda en la televisión; b) la propaganda política se difundió a través de un canal de televisión abierta con cobertura nacional, en una pelea de box celebrada en el extranjero (la Constitución sólo exige, en este aspecto, que la transmisión sea en cualquier modalidad de radio o televisión en el sentido usual del término), y c) dicha propaganda benefició al citado instituto político.

En las consideraciones de la Sala se dijo que las empresas concesionarias de televisión y radio tienen la restricción constitucional de difundir cualquier tipo de propaganda política o electoral fuera de las pautas que marcara el entonces IFE. De ahí se estimó que se comete una infracción cuando la propaganda política o electoral (que favorezca a un partido político) no haya sido ordenada o autorizada por la autoridad administrativa electoral, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión: a) recibió un pago por ello o procedió de manera gratuita, o b) fue instruido por un sujeto distinto al IFE o lo hizo *motu proprio*.

En el caso en estudio, Televisión Azteca, S. A. de C. V., concesionario de la emisora XHMT-TV Canal 7, que transmitió la pelea en la que Juan Manuel Márquez portó el emblema del PRI, resultó responsable de una infracción constitucional y legal, toda vez que: a) como quedó acreditado en la resolución impugnada, difundió propaganda política, pagada o gratuita, y b) no la ordenó el IFE,

por lo que se concluye que concurren los elementos típicos descritos en el artículo 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que constituye una violación al orden jurídico constitucional, que establece un modelo de comunicación en el cual el IFE es el único administrador de los tiempos en radio y televisión en materia electoral.⁷

Por lo que hace a la atribución de responsabilidad sobre el deslinde realizado por el PRI, la Sala Superior advirtió que no se cumplió con los extremos establecidos por la jurisprudencia que ésta ha emitido, pues el acto de deslinde:

- a) No es eficaz, dado que el material denunciado se transmitió por televisión el 12 de noviembre de 2011, por lo que el hecho ilícito ya se había consumado y se habían producido sus efectos dañinos, pues si bien el mismo fue del conocimiento de la autoridad administrativa, también es cierto que no había posibilidad de que la autoridad ejerciera oportunamente las acciones legales pertinentes.
- b) No es idóneo, ya que, como consecuencia de su ineficacia, tampoco fue adecuado o apropiado para hacer que la autoridad ejerciera las acciones pertinentes, sobre todo, porque el deslinde se presentó después de que concluyó la jornada electoral en el estado de Michoacán.
- c) No es oportuno, pues el material denunciado se difundió el 12 de noviembre; la jornada electoral se celebró el 13 de noviembre, y el *deslinde* fue presentado el 14 de noviembre, por lo que se concluye que la actuación del partido no fue inmediata al desarrollo de los hechos ilícitos.
- d) No es razonable, toda vez que el PRI estuvo en aptitud jurídica y material de realizar un deslinde cumpliendo con todos los requisitos jurídicos; pero no lo hizo, permitiendo que antes de hacer el deslinde transcurriera

⁷ Hay que recordar que al resolverse este asunto la norma vigente era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

la jornada comicial en Michoacán en la que contendió, esto es, ante la consumación inmediata (transmisión en vivo) horas antes del inicio de la jornada electoral, la actuación del partido político también, en forma racional, debió ser inmediata.

Por consiguiente, se acredita la responsabilidad del PRI en la realización de un ilícito constitucional, al haber incumplido su deber de garante de la conducta de uno de sus simpatizantes, consistente en la adquisición, por sí o por terceras personas, de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.⁸

En este caso, la Sala Superior consideró que se adquirió propaganda política fuera de los tiempos que marca la ley, dado que las campañas ya habían terminado. Éste es un asunto muy interesante porque se acredita en forma objetiva y material la adquisición de tiempos en radio y televisión fuera de lo que establece la ley y, además, el resultado entre el primero y el segundo lugar fue menor a 5%; entonces, se podría considerar que se actualizarían los supuestos de la nueva causal de nulidad⁹ por lo siguiente:

- a) La violación se acreditó de manera objetiva y material, pues la pelea de box se transmitió en la televisión, por lo que se advierte que fue un hecho que no puede negarse, por ser un hecho notorio.
- b) La conducta irregular provocó una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y puso en peligro el proceso electoral y sus resultados.
- c) La diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar fue menor a 5%.

⁸ En efecto, la Sala Superior estimó que se adquirió propaganda política fuera de los tiempos que establece la ley, porque la pelea de box se realizó unas horas previas a que iniciara la jornada electoral y consideró que el partido político es responsable, puesto que apareció en la televisión su emblema y no se deslindó.

⁹ Si bien este asunto se resolvió antes de que se plasmaran las nuevas causales de nulidad en la Constitución y en la ley, con la reforma de 2014, es muy interesante su análisis de cara a las nuevas causales de nulidad.

Sin embargo, podría considerarse que se configuran los supuestos de causal de nulidad de elección sólo en *prima facie*.

Conforme a esta nueva causal de nulidad parece que se actualizaría la determinancia cuantitativa porque la diferencia fue menor a 5 % entre el primero y el segundo lugar, pero surgen dos interrogantes: ¿si la diferencia fue menor a cinco puntos porcentuales, necesariamente se afectó el resultado final con la adquisición de esa propaganda política fuera de los tiempos que establece la ley?, ¿puede ser derrotable esta determinancia cuantitativa si no se acredita fehacientemente que la propaganda afectó directamente el resultado de la elección? Para responder estos cuestionamientos debemos analizar el elemento de la determinancia.

v. Análisis de la determinancia en la causal de nulidad en estudio (comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley)

Una vez analizados algunos casos resueltos por la Sala Superior debemos estudiar en qué caso se podría actualizar la causal de nulidad de elección que se revisa.

1. Definición de determinancia

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

Conforme el criterio reiterado, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. Por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos factores: uno cualitativo y uno cuantitativo.

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

En cuanto al aspecto cuantitativo, atiende a una cierta magnitud medible, como pueden ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial afectó el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma; de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección. Así se estableció en la Tesis xxxi/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

2. Determinancia cuantitativa de 5 % de diferencia entre el primero y el segundo lugar

Con estas nuevas causales de nulidad para que en una elección se actualice el factor de determinante es necesario que se afecte el

resultado final de la elección de forma cuantitativa o cualitativa, como ya se explicó.

Sin embargo, ahora se plasmó en la Constitución y en el multicitado artículo 78 bis de la ley adjetiva que para que se actualice la causal de nulidad de la elección respectiva debe existir una diferencia menor a 5 % entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar.

Es decir, ahora el poder reformador plasma directamente en la Constitución, y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la determinancia desde el aspecto cuantitativo, estableciendo 5 % de diferencia entre el primero y el segundo lugar como requisito para que se actualice la causal de nulidad. Este requisito lo debemos interpretar como se explica a continuación.

Se advierte que la intención del legislador es que cuando se acredite que se compró o adquirió cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, se anule la elección respectiva siempre y cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea de 5 % o menos; así se estableció con la intención de darle en forma objetiva un parámetro a la configuración de la causal de nulidad, a través de un dato cuantitativo perfectamente medible, pues como lo analizamos anteriormente, antes de la reforma era la autoridad electoral jurisdiccional la que estimaba, conforme a las pruebas que se encontraban en el expediente, la magnitud de la irregularidad y si ésta alcanzaba para afectar el resultado final de la elección y declarar entonces la nulidad de la misma.

Ahora, en el tema de nulidades de elección surge un nuevo paradigma, tenemos nulidades de elección con rango constitucional y con la determinancia medible desde el aspecto cuantitativo. Parece en un principio que esta determinancia medible, cuantificable, es la solución de las causales de nulidad de elección. Si la diferencia es igual o menor a 5 %, y si se acreditan fehacientemente los demás elementos para que se configure la causal de nulidad de elección en un proceso electoral federal o en una entidad

federativa, invariablemente el órgano jurisdiccional respectivo tendrá que declarar la nulidad de la elección respectiva y cumplir con la legislación.

En efecto, ésa es la intención del poder reformador, al plasmar las nuevas causales de nulidad en la propia Constitución; sin embargo, esto es sólo a primera vista, porque los órganos jurisdiccionales siempre deberán revisar el caso concreto antes de declarar la nulidad de la elección, con mayor razón el TEPJF, por ser un órgano jurisdiccional constitucional de última instancia. Por ejemplo: si en una elección se acredita conforme a las pruebas que integran el expediente que se compró o se adquirió cobertura informativa o tiempos en radio y televisión más allá de lo previsto en la ley pero la diferencia entre el primero y el segundo lugar es de 6 %, entonces el órgano respectivo ¿no podrá anular la elección sólo porque la diferencia es de más de 5 %? o, al contrario, la diferencia es menor a 5 %, y por ese hecho, entonces, ¿debe el órgano jurisdiccional anular la elección? Parece que la respuesta a la primera interrogante es que no y de la segunda que sí; sin embargo, no necesariamente debe suceder así en todos los casos, hay que analizar cada uno, como se explica a continuación.

3. Vulneración de principios constitucionales en una elección

Lo señalado en el párrafo anterior no lo podemos afirmar categóricamente, hay que analizar el caso concreto y revisar si se vulneraron principios constitucionales de tal magnitud que afectaron el resultado final, es decir, el límite de 5 % debe ser sólo un parámetro a consideración de un órgano jurisdiccional y hay que subrayarlo: este parámetro cuantitativo puede ser derrotable y no es el único que se debe de ponderar; por ejemplo, hay que revisar en todos los casos si se vulneraron en forma grave y afectaron en el resultado final de la elección otras máximas constitucionales y convencionales, más aún si atendemos al criterio de la Sala Su-

perior, que emitió con motivo de la resolución el expediente SUP-JRC-165-2008, que señala:

Puede acontecer que las inconsistencias o irregularidades alegadas, aun cuando no estén previstas en una ley electoral [como causa de nulidad de elección] constituyan la conculcación directa a una disposición constitucional, en la cual se determine cómo deben ser las elecciones para calificarlas como democráticas ..., si se atiende al hecho de que en la Carta Magna se regulan también las condiciones, requisitos, mandatos, garantías o principios que deben observarse en la elección de los poderes públicos.

[En consecuencia,] si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema [aunque no exista una causal de nulidad prevista directamente en la ley].

González y Báez (2010) estiman que si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema. Los mismos autores concluyen que si llegara a presentarse esta situación es claro que el proceso sería inconstitucional y esa circunstancia sería suficiente para tornarlo ilícito, al contravenir el sistema jurídico nacional, con lo cual no podría generar efecto válido (González y Báez, 2010, p. 317). Es decir, en caso de que se vulnere una disposición constitucional de forma grave y determinante, dicha irregularidad sería de tal magnitud que provocaría la determinación de un órgano jurisdiccional electoral de declarar la invalidez de una elección, aunque no se cumpla estrictamente con los supuestos que establecen las causales de nulidad de elección para que se configuren.

A su vez, Orozco (2011) señala que si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado (en tanto que no se demuestra que haya afectado sustancialmente este último, pues aun en el supuesto de que tal irregularidad no se hubiere verificado el resultado no habría variado) no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto eleccionario y prevalece dicho resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, derivado de la teoría jurídica administrativista y recogido en la mayoría de los países democráticos, incluido México, desde la jurisprudencia firme establecida por el entonces Tribunal Federal Electoral y que reconoció como obligatoria la Sala Superior del TEPJF desde el año de 1997, atendiendo al aforismo de que “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”: PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.

En este sentido, el ejercicio del derecho de voto, activo por la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio, no debe ser viciado por las irregularidades o imperfecciones menores que no sean determinantes para el resultado electoral y, por tanto, sean insuficientes para acarrear la consecuencia anuladora correspondiente (Orozco, 2011, pp. 42-43).

Es decir, de una interpretación sistemática y funcional al orden electoral mexicano, un órgano jurisdiccional electoral no sólo debe revisar las causales de nulidad y los supuestos para que se configuren cuando le hagan valer la nulidad de una elección, también debe revisar las normas constitucionales que deben cumplirse en un proceso electoral. Sería erróneo limitarse a las causales de nulidad establecidas en la ley y la Constitución, porque existen otros principios y valores constitucionales y convencionales que también se deben ponderar para resolver el caso concreto.

En efecto, para estar en condiciones de resolver si una elección se debe anular o declarar inválida, el juzgador no sólo debe revisar si se acreditan y configuran los supuestos de una o varias

causales de nulidad de elección, también debe revisar si se vulneraron principios constitucionales y convencionales de forma grave y determinante para tomar la decisión; en otras palabras, se deben valorar todos los principios democráticos que están en juego en un proceso electoral y determinar el grado de afectación de uno o varios de estos principios en el proceso electoral respectivo, atendiendo a una interpretación conforme y aplicando el principio de proporcionalidad, todo ello para tomar una decisión.

Reflexiones finales

Con la reforma constitucional y legal de 2014 se incorporan por primera vez a nivel constitucional causales de nulidad de elección con tres nuevos supuestos que, de actualizarse en forma determinante, podrían provocar la nulidad de una elección en un proceso electoral federal o en una entidad federativa.

Al elevar a rango constitucional estas nuevas causales de nulidad de elección se advierte su gran importancia.

En efecto, en la Constitución y en la ley se establece que en las elecciones federales o locales, por violaciones graves, dolosas y determinantes, se anulará la elección en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en 5 % del monto total autorizado; b) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; y c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

En este trabajo se realizó un estudio de la causal que se refiere a la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; se advirtió que en esta nueva causal de nulidad se establece que una elección será nula cuando se presenten dos supuestos: se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los casos que establece la ley, o se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los casos que establece la ley.

El nuevo concepto de *adquisición* en una causal de nulidad se adicionó con el objeto de evitar la simulación en la contratación de medios de comunicación; es decir, la nulidad de elección se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

Se advierte que el término *adquiera* abarca toda la gama posible de acceso a radio y televisión más allá de la compra, porque esos tiempos se pueden adquirir por donación, regalo, cesión, aportación, entre otros mecanismos.

La reforma fue oportuna e importante porque la adquisición, a diferencia de la compra, no necesariamente hace referencia al pago en un contrato de compraventa, sino que se aclara que la nulidad de elecciones se puede producir no sólo ante la compra, sino ante cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

Se debe enfatizar que cuando se alega que un acto que tiene verificativo en radio y televisión puede constituir propaganda electoral o política que supuestamente está al margen de la distribución de los tiempos entre los partidos políticos realizada por el INE, queda de manifiesto que coexisten los derechos fundamentales de libertad de expresión, y el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a estar informados de frente al principio constitucional de la equidad en la contienda electoral.

Para determinar si el ejercicio de dichas prerrogativas respecta los límites constitucionales, convencionales y legales en materia electoral, y no trastoca el disfrute de cierto derecho que corresponde a otro sujeto o sujetos (como sería la libertad de expresión de los candidatos y de quienes ejercen esa libertad en los medios de comunicación), es necesario efectuar una ponderación de los bienes y valores democráticos que en cada caso están en juego y atender a sus propiedades relevantes. De esta forma, es indudable que pueden coexistir y manifestarse plena y simultáneamente todos los derechos involucrados, mediante interpretaciones exten-

sivas que permitan su manifestación con toda la fuerza expansiva que corresponde a los derechos humanos.

Ahora bien, el ejercicio responsable de las libertades fundamentales de expresión e información durante el desarrollo de los procesos comiciales por parte de los partidos políticos, precandidatos, candidatos, ciudadanos y cualquier otra persona física o moral, incluidas las empresas de radio y televisión, no sólo implica respetar los límites que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 6 y 7, sino conlleva a evitar que a través de su uso y disfrute se colisionen otros valores contenidos en el pacto federal, como la equidad en el acceso de los partidos políticos y de los candidatos a los medios de comunicación.

Por ello, no sería válido aducir el ejercicio de la libertad de expresión o el derecho a la información, cuando a través de su práctica durante los procesos electorales se incurra en abusos, simulaciones o decisiones mediante la figura de fraude de ley, que se traduzcan en infracciones de las reglas que garantizan el debido acceso a las frecuencias de radio y a los canales de televisión por parte de los partidos políticos.

Se debe dejar claro que la Sala Superior estima que si la ley establece que ninguna persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, así como también la ley establece la prohibición de transmitir en el territorio nacional este tipo de propaganda contratada en el extranjero, ello no contraviene los derechos de libertad de información y expresión establecidos en la Constitución federal.

A su vez, la Sala Superior considera que el ejercicio de la libertad de expresión o el derecho a la información no deben ser abusivos cuando a través de su práctica durante los procesos electorales se incurra en decisiones que se traduzcan en infracciones de las reglas que garantizan el debido acceso a las frecuencias de

radio y canales de televisión por parte de los partidos políticos, porque, como ya se mencionó, se puede incurrir en fraude a la ley e, incluso, se puede actualizar la causal de nulidad de elección que se analizó.

La Sala Superior ha sostenido que no se permiten posibles actos simulados a través de la difusión de propaganda encubierta que sólo en apariencia sea una entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, pero que en realidad tenga como propósito promocionar o posicionar a un candidato o partido político, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión recibió un pago por ello o procedió de manera gratuita.

Ahora bien, para que se actualice la causal de nulidad de elección por compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, debe acreditarse una violación de manera objetiva y material, de tal gravedad que provoque una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y que ponga en peligro el proceso electoral y sus resultados; además, debe acreditarse que en la elección respectiva exista una diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar igual o menor a 5%, resultando determinante en el desarrollo o en el resultado final de la elección.

Sin embargo, en el sistema de nulidades electorales en México surge un nuevo paradigma: se incorporan nulidades de elección con rango constitucional y con la determinancia medible desde el aspecto cuantitativo. Parece en un principio que esta determinancia cuantificable es la solución de las causales de nulidad de elección, pues si la diferencia es igual o menor a 5% y se acreditan fehacientemente los demás elementos para que se configure la causal de nulidad de elección en un proceso electoral, invariablemente el órgano jurisdiccional respectivo tendrá que declarar la nulidad de la elección respectiva y cumplir con lo que establece la legislación.

Pero, para estar en condiciones de resolver si una elección se debe anular o se debe declarar su invalidez, el juzgador no sólo

debe revisar si se acreditan y se configuran los supuestos de una o varias causales de nulidad de elección; como puede ser si en una elección la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de más de cinco puntos porcentuales o menos, el operador jurídico debe revisar también si se vulneraron principios constitucionales y convencionales y valorar su grado de afectación al proceso electoral respectivo para tomar la decisión; en otras palabras, se deben ponderar todos los valores y principios democráticos que están en juego en un proceso electoral y no solamente los supuestos que se encuentran en una o varias causales de nulidad, mediante una interpretación conforme y aplicando el principio de proporcionalidad para estar en condiciones de tomar una determinación.

Causal de nulidad de elección
por recibir o utilizar recursos
de procedencia ilícita o
recursos públicos en
las campañas electorales

René Casoluengo Méndez

Sumario: Introducción. I. Naturaleza jurídica y fines de los partidos políticos. II. Las candidaturas independientes. III. La licitud y la ilicitud en el derecho. IV. Tipos de recursos de procedencia lícita y recursos públicos que pueden recibir o utilizar los partidos políticos y los candidatos independientes. V. Tipos de recursos que tienen prohibido recibir o utilizar los partidos políticos y los candidatos independientes. VI. La regulación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la coordinación en materia de inteligencia financiera entre el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. VII. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los que se impugnaron resoluciones dictadas en asuntos relativos a la probable recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. 1. Expediente SUP-RAP-18/2003. Caso conocido como *Pemexgate*. 2. Expediente SUP-RAP-098/2003 y sus acumulados. Caso conocido como *Amigos de Fox*. 3. Expediente SUP-JRC-244/2010 y acumulado. Caso elección de gobernador de Veracruz. 4. Expediente SUP-JIN-359/2012. Caso elección presidencial 2012, integrado para resolver la impugna-

Nota: El autor agradece la valiosa colaboración de la licenciada Rubí Yarim Tavira Bustos, subdirectora de área en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

ción, por nulidad total, de la elección presidencial correspondiente al proceso federal electoral 2011-2012. VIII. **¿Qué criterios existen actualmente en relación con las conductas calificadas como graves y determinantes?** IX. **¿Qué debe entenderse por dolo?** X. **¿Cuáles son los medios de prueba idóneos para determinar, en su caso, que los recursos recibidos o utilizados por los partidos o los candidatos independientes son de procedencia ilícita o públicos pero prohibidos?** Conclusiones.

Introducción

En el decreto sobre reformas, modificaciones y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia político-electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, el legislador constituyente permanentemente dispuso, entre otras cuestiones, la adición de los párrafos tercero, incisos a), b) y c); cuarto, y quinto a la base VI del artículo 41 constitucional.

En los incisos del párrafo tercero, se señaló que en la ley se establecería el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, conforme a los siguientes supuestos normativos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución..., 2014)

Asimismo, se precisó en el párrafo cuarto que dichas violaciones deberán probarse de manera objetiva y material y que se presu-

mirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida por el primero y el segundo lugar sea menor a 5 %.

Finalmente, se dispuso en el párrafo quinto que, en caso de que se declare la nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los mencionados párrafos, el legislador ordinario dispuso, entre otras cuestiones, la adición del artículo 78 bis (mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014) a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el tenor siguiente:

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.
3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato, sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite. (Decreto por el que se expide la Ley General..., 2014)

Con posterioridad a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, el legislador constitucional permanente aprobó una nueva reforma al inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 constitucional, en términos del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2014, de tal manera que dicho inciso quedó en los siguientes términos: “b) Se compre o *adquiera* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley” (cursivas nuestras).

En la “Nota técnica” relativa a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral elaborada por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) —actualmente Instituto Nacional Electoral (INE)—, se señalaron las siguientes consideraciones que la reforma legal debía tomar en cuenta para atender la disposición constitucional:

En virtud de que dos causales están relacionadas con excesos o *indebida utilización de recursos en las campañas electorales*, es necesario que la nueva regulación de nulidades, en esos supuestos, guarde armonía con los plazos y exigencias de la normatividad en materia de fiscalización.

Además, la ley debe diferenciar y establecer claramente la responsabilidad de los candidatos y de los partidos políticos en relación con la fiscalización.

Igualmente importante es que en el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se precisen puntualmente los alcances de los porcentajes delineados en la Constitución, es decir: el 5% de rebase a los topes de gastos y el 5% relativo a la distancia entre el primero y segundo lugar. En este punto, además deberán definirse con toda claridad los plazos con los que

contará la autoridad para alcanzar una determinación, así como los procedimientos y esferas de responsabilidad entre las distintas instancias involucradas.(p. 11) (Cursivas nuestras)

En la “Nota técnica” se puntualiza, entre otras importantes cuestiones, que es necesaria la correlación de las normas relativas a las nuevas causales de nulidad con los plazos y las exigencias de las normas que rigen la materia de fiscalización, a cargo del INE.

Respecto a esa necesaria e importante correlación, una nota relativa al nuevo modelo de contabilidad en línea del INE fue publicada el 5 de agosto de 2014:

INE entrega a partidos propuesta de modelo de contabilidad en línea. La Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE) entregó a los partidos políticos su propuesta de modelo de contabilidad en línea, a fin de fiscalizar ingresos y gastos de aspirantes, precandidatos y candidatos en los comicios de 2015. En entrevista, Enrique Andrade González, consejero del organismo comicial, explicó que la ventaja del nuevo sistema en línea es que permitirá arrojar datos duros y confiables al día siguiente de la elección, con los que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) deberá determinar posibles rebases al tope de gastos de campaña. El funcionario del INE detalló que el texto fue entregado a los secretarios de finanzas de las 10 fuerzas políticas representadas ante el Consejo General, para que hagan las observaciones o propuestas que consideren pertinentes. Abundó que “a partir de mañana inician las reuniones con los partidos para conocer sus observaciones, pues el texto final deberá estar listo antes del 15 de agosto”. (TEPJF, 2014b, párrs. 11-13)

En el presente trabajo se estudiará exclusivamente la causal de nulidad de elección regulada en el inciso c) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 constitucional, cuyo supuesto normativo prohíbe la recepción o el uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos durante las campañas. Lo anterior es así porque las causales de nulidad de elección reguladas en los inci-

tos a) y b) del mencionado párrafo tercero ya se abordaron en los primeros dos apartados de este libro.

i. Naturaleza jurídica y fines de los partidos políticos

Duverger (2006, pp. 10-11) refiere que la mayor parte de los estudios acerca de los partidos políticos están dedicados particularmente al análisis de sus doctrinas y que esta inclinación se explica por la noción liberal que considera a un partido como un grupo ideológico.

En relación con esta cuestión, nos recuerda la definición de Benjamin Constant: “Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política” (citado en Duverger, 2006, p. 10).

Haciendo alusión al pensamiento de David Hume sobre este tema, Duverger (2006) menciona que este último considera que el programa juega un papel primordial en la fase inicial de un partido —para coaligar individuos dispersos—, pero que posteriormente la organización ocupa el lugar principal, convirtiendo a la plataforma en una cuestión accesorio. A continuación, Duverger (2006) manifiesta que la concepción marxista del partido-clase (sucediendo a la noción liberal del partido-doctrina) se orientó hacia la búsqueda de las relaciones entre el nivel de vida, la profesión, la educación y la filiación política de sus miembros, es decir, hacia la composición social de los partidos.

Por su parte, el propio Duverger (2006) considera que los partidos actuales se definen más por la naturaleza de su organización que por su programa o por la clase de sus integrantes, por ello sostiene que un partido político es una comunidad con una estructura particular.

En nuestro país, los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la CPEUM, son entidades de interés público —formadas por ciudadanos mexicanos— que tienen como fines:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como a través de las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

Paoli Bolio (2011, pp. 299-300) propone que se redefina la naturaleza de los partidos políticos para considerarlos como entidades de derecho público y no como entidades de interés público. El autor citado considera que su propuesta consiste en una nueva valoración jurídico-política de los institutos políticos, conforme a las nuevas reglas y a la notable influencia de lo público sobre lo privado. Al respecto, manifiesta que Bobbio sostiene que esta influencia significa el incremento de la intervención del Estado para regular las conductas de los individuos o de los grupos subestatales, y que esta última expresión puede ser útil para observar la actual naturaleza de los partidos políticos.

Para justificar su propuesta, Paoli Bolio (2011) manifiesta que se trata de normar los partidos en el ámbito del derecho público; de establecer la superioridad de lo público sobre lo privado, no sólo en cuanto al financiamiento, sino por lo que se refiere a todas las atribuciones y responsabilidades de los institutos políticos. Con esta propuesta, afirma el autor citado, podrá obligarse a los partidos a observar un comportamiento democrático en su seno, en la toma de decisiones, en la elección de sus dirigentes y autoridades, y para que actúen de manera transparente y rindan cuentas, como las rinden las distintas entidades estatales.

Así, sostiene el estudioso, serán vigilados y controlados conforme al interés general de la nación, con lo que se evitará que asuman posiciones defensoras de intereses privados y de los po-

deres fácticos. Asimismo, con una redefinición de la naturaleza de los partidos políticos en el sentido propuesto —precisa este autor— se contribuiría a estimular una nueva cultura política que logre su perfeccionamiento.

Aunque hasta la fecha no se ha redefinido la naturaleza de los partidos políticos en un sentido como el que propone el autor citado, es menester resaltar que la reforma constitucional y legal en materia político-electoral realizada en 2013 y 2014 ha generado —como uno de sus valiosos frutos— la promulgación y la publicación de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), ordenamiento que contiene diversas normas que, con toda seguridad, obligarán a estos institutos políticos a construir o perfeccionar una vida democrática interna, a elegir democráticamente a sus dirigentes y a sus candidatos a cargos de elección popular, a actuar con transparencia, así como a rendir cuentas de todos sus recursos, particularmente de los que reciben o usan en las campañas electorales.

II. Las candidaturas independientes

La figura de la candidatura independiente fue introducida en el sistema jurídico de nuestro país mediante una modificación a la fracción II del primer párrafo del artículo 35 de la CPEUM (decreto publicado el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*). El nuevo texto constitucional quedó conformado de la siguiente manera:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

...

- I. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la le-

gislación. (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución..., 2012)

Esa incorporación de la figura de la candidatura independiente en el artículo 35 constitucional significó un gran avance en el sistema político electoral de nuestro país, pero fue notorio e inexplicable que el legislador constituyente permanente omitiera modificar —en el mismo sentido— el artículo 116 de la Constitución. No obstante, en varias entidades federativas de nuestro país se procedió a reformar los órdenes jurídicos respectivos (inicialmente, en los estados de Durango, Zacatecas y Quintana Roo). Esas reformas fueron impugnadas mediante acciones de inconstitucionalidad que fueron resueltas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), misma que declaró que dichas modificaciones, en lo esencial, resultaban conforme a la CPEUM.

Pese a lo anterior, en la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas (mediante las cuales se impugnaron las reformas a la Legislación Electoral del Estado de Zacatecas relativas a las candidaturas independientes), varios ministros de la SCJN manifestaron sus puntos de vista acerca del sistema de financiamiento definido por el legislador zacatecano. Al respecto, señalaron lo siguiente:

El ministro José Ramón Cossío manifestó:

Yo con toda franqueza, y con el mayor de los respetos, creo que el Legislador de Zacatecas escogió la peor de las opciones posibles para las candidaturas independientes, y en particular creo que el error consiste en haberse apartado del sistema público de financiamiento para los partidos políticos y haber introducido sin mayores restricciones un sistema de financiamiento privado para los candidatos ... Yo de verdad creo que éste es un pésimo sistema de financiamiento y forma de participación, creo que va a dar lugar a muchísimos problemas de los que se habla y sabemos en cuestión de delincuencia organizada. Creo que éste es, de verdad, un pésimo sistema, pero que sea un pésimo sistema no me lleva a una condición de inconstitucionalidad.

El ministro Luis María Aguilar se pronunció en los siguientes términos:

me parece que resulta de suma relevancia que en la legislación respectiva se establecieran las medidas adecuadas para garantizar que el dinero que utilicen los candidatos tenga un origen lícito que sea efectivamente comprobable, pues ésta es otra forma de garantizar la equidad en la contienda entre partidos y candidatos ciudadanos, ya que los recursos de ambos deben estar sujetos al escrutinio de la autoridad electoral competente para el efecto.

La omisión del constituyente permanente de no reformar el artículo 116 en cuanto al tema de las candidaturas independientes fue superada mediante las disposiciones del inciso k) de la norma IV de dicho artículo, conforme a los siguientes términos:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución..., 2014)

Lo anterior ha permitido que exista armonía en las disposiciones de los artículos 35 y 116 de la CPEUM, en relación con la importante figura de la candidatura independiente.

En atención a las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2014, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (decreto publicado el 23 de mayo de 2014), en la que se establecen diversas disposiciones sobre esta figura, dedicándole, asimismo, el “Libro séptimo”, denominado “De las candidaturas independientes”.

En relación con estas candidaturas, en el artículo 379, párrafo primero, inciso c), de la Legipe se establece que los aspirantes a obtenerlas tendrán derecho a recibir y utilizar financiamiento privado para desarrollar sus actividades. En tanto que en el artículo 393, párrafo primero, inciso c), del ordenamiento citado se señala que quienes ya hubiesen obtenido el registro como candidatos independientes podrán recibir y utilizar el financiamiento público establecido en la CPEUM, así como en la citada Ley General.

Para prevenir la recepción y el uso de recursos de procedencia ilícita por parte de los candidatos independientes, se dispuso en el artículo 380 de la Legipe que dichos candidatos no están autorizados para recibir y usar recursos de procedencia ilegal para llevar a cabo actos tendentes a obtener el apoyo de la ciudadanía, y que deberán abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, metales y piedras preciosas, o apoyos económicos, políticos o propagandísticos, provenientes de personas físicas o morales, extranjeros, ministros de culto o asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias.

Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación o de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos (salvo el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y en la Legipe), ni de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal. No deberán admitir los donativos o aportaciones de los órganos de gobierno de la Ciudad

de México (antes Distrito Federal); los organismos autónomos federales, estatales y de la Ciudad de México; los partidos políticos; las personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; las personas morales, y las personas que vivan o trabajen fuera del país.

Los candidatos independientes deben rendir informes acerca de sus ingresos y gastos, en términos de lo dispuesto en el artículo 380, párrafo primero, inciso g), de la Legipe.

Ciro Murayama (2016), integrante del Consejo General del INE, manifestó que, en relación con los procesos electorales 2015-2016 llevados a cabo en 14 entidades federativas de México, los datos consolidados establecen que 95.2 % de los candidatos cumplió con la presentación de su informe de ingresos y gastos de campaña ante el mencionado Instituto; así, de 8294 candidatos registrados, 7894 cumplieron con la entrega de dicho informe, en tanto que fueron omisas en el cumplimiento de esta obligación 400 personas.

Sobre esos informes, el consejero señaló que todos los candidatos a gobernador los presentaron, en tanto que fueron omisos 75 contendientes a los cargos de diputados locales, 219 a los puestos de integrantes de ayuntamientos y 106 a los cargos de presidentes de comunidad en Tlaxcala. Asimismo, el consejero mencionó que de los informes recibidos 7172 se presentaron durante los plazos establecidos por la ley y 722 de manera tardía.

De los 400 informes que no fueron presentados, 54 % corresponden a partidos locales; 34 %, a candidatos del Partido del Trabajo (PT), y 9 %, a candidatos independientes (véase *Informador.MX*, 2016).

Como conclusión de este apartado, puede afirmarse que resulta claro que los candidatos independientes que se abstuvieron de presentar sus informes de ingresos y gastos de campañas lo hicieron en un porcentaje menor, si se compara con los porcentajes registrados en relación con los partidos locales y el PT; sin embargo, es inadmisibles que cualquier candidato omita presentar el referido informe, ya que podría presumirse que pudo haber

cometido irregularidades de diversa naturaleza, entre éstas, el haber recibido y usado recursos prohibidos por la ley. Esa importante cuestión debe ser dilucidada por las autoridades competentes para llevar a cabo la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos independientes, a través de los procedimientos establecidos en el Reglamento de Fiscalización y en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ambos ordenamientos expedidos por el INE, tomando en cuenta, entre otros principios, el de presunción de inocencia, que rige en los procedimientos sancionatorios.

Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia 21/2013, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES, en la cual se señala que en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la CPEUM se reconoce el derecho de presunción de inocencia —establecido en los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país conforme al artículo 133 de la CPEUM— como un derecho fundamental de las personas sujetas a un procedimiento administrativo sancionador electoral, que implica que no es posible que se les impongan las consecuencias establecidas para una infracción si no existen pruebas que verifiquen plenamente su responsabilidad, “motivo por el cual se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso”.

iii. La licitud y la ilicitud en el derecho

García Máynez (2010, pp. 9-10), al referirse a la distinción entre lo prohibido y lo permitido, manifiesta que la conducta contraria a un deber jurídico se encuentra prohibida desde el punto de vista del derecho y que, desde ese mismo punto de vista, la conducta que implica el ejercicio de derechos subjetivos está permitida.

Con base en lo anterior, el autor expresa:

El comportamiento de quien viola un deber es *necesariamente* ilícito; el de quien ejercita un derecho, *necesariamente* lícito. [Por ello, sostiene que la] *Illicitud* es, por tanto, el atributo de la conducta violatoria de deberes, y *licitud* el de la realizada en ejercicio de un derecho. (García Máynez, 2010, pp. 9-10)

En relación con el tema de la ilicitud, José Manuel Lastra (s. f.) afirma —en un interesante ensayo denominado “Conceptos jurídicos fundamentales”— que el hecho ilícito “está indicado en el postulado kelseniano como hecho condicionante de la sanción” (p. 400).

El mismo autor señala que la sanción jurídica es impuesta por el Estado cuando los sujetos de derecho no observan la conducta debida y que el deber jurídico implica la existencia de una norma válida que ordena un comportamiento específico.

El estudioso citado manifiesta que para Kelsen la existencia de un deber jurídico consiste en “la validez de una norma de derecho que hace depender una sanción de la conducta contraria a aquella que forma el deber jurídico” (Lastra, s. f., p. 400).

iv. Tipos de recursos de procedencia lícita y recursos públicos que pueden recibir o utilizar los partidos políticos y los candidatos independientes

En la base II del artículo 41 de la CPEUM se dispone que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para realizar sus actividades y que señalará las reglas a que estará sujeto el financiamiento de dichos institutos políticos y sus campañas electorales. Asimismo, se indica que la propia ley garantizará que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público que se destine a los partidos políticos que conserven su registro estará integrado por las minis-

traciones dirigidas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Este tipo de financiamiento se otorgará conforme a las siguientes disposiciones constitucionales, que se encuentran en el artículo 41, y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014)

En el artículo 41 de la Constitución, también se dispone que la ley:

- Fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
- Establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
- Ordenará los procedimientos para el control, la fiscalización oportuna y la vigilancia, durante la campaña, del origen y el uso de todos los recursos con que cuenten.
- Dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Como se observa, en el precepto mencionado se precisa cuáles son las fuentes constitucionales y legales en que se especifican los recursos que los partidos políticos pueden recibir y usar para el sostenimiento de sus actividades y campañas electorales.

En la LGPP se encuentran las reglas en que se detallan las diversas cuestiones referentes a los tipos de financiamiento que pueden recibir y usar los partidos políticos:

- *Financiamiento público.* En el artículo 50 se hace alusión al derecho que tienen los institutos políticos de recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, precisando que deberá distribuirse de manera equitativa conforme a lo señalado en el artículo 41 de la CPEUM, así como en las constituciones de las entidades federativas. Asimismo, se indica que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y que deberá destinarse al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a los gastos de procesos electorales y para sus actividades específicas.

En el artículo 51, párrafo primero, se indica que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, con independencia de las demás prerrogativas

que les otorga la propia LGPP, conforme a las disposiciones siguientes:

- *Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.* Al respecto, en el inciso a) del párrafo primero del artículo 51 de la LGPP, se dispone que el Consejo General del INE —para el caso de los partidos nacionales— o el organismo público local —tratándose de partidos locales— determinará cada año el monto a distribuir entre los institutos políticos referidos, de acuerdo con la siguiente fórmula: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según corresponda a la fecha de corte de julio de cada año, por 65 % del salario mínimo diario vigente para el antes Distrito Federal —tratándose de partidos nacionales— o el salario mínimo de la región en que se ubique la entidad federativa respectiva —para el caso de los partidos locales—. El resultado de esa operación constituirá el financiamiento público anual para sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá conforme a lo dispuesto en el inciso a) de la base II del artículo 41 de la Constitución. Las cantidades a que tenga derecho cada partido se entregarán mediante ministraciones mensuales, de acuerdo con el calendario presupuestal aprobado anualmente.
- *Recursos para actividades específicas.* En relación con este punto, se señala que cada partido deberá destinar, anualmente, por lo menos 2 % del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas referidas en el inciso c) del propio artículo 51.
- *Recursos para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.* Por lo que se refiere

a este apartado, cada partido político deberá destinar, anualmente, 3 % del financiamiento público ordinario.

- *Financiamiento para gastos de campaña.* En el inciso b) del artículo 51 del ordenamiento citado, se dispone que en el año en que se realicen elecciones generales (renovación del Poder Ejecutivo federal o local, así como de las dos Cámaras del Congreso de la Unión), a cada partido político nacional o local, según sea el caso, se le entregará para sufragar los gastos de campaña un monto equivalente a 50 % del financiamiento público que le corresponda en ese año para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Cuando sólo se realicen elecciones intermedias (renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o de los congresos de las entidades federativas), a cada partido político nacional o local, según sea el caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente a 30 % del financiamiento público que le corresponda en ese año para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Asimismo, se señala que el financiamiento de campaña será administrado —en su totalidad— por cada partido, estableciendo el prorrateo conforme a lo que se dispone en la propia LGPP, teniendo que informar a la Comisión de Fiscalización 10 días antes del inicio de la campaña electoral, para que dicha Comisión lo haga del conocimiento del Consejo General del INE en la siguiente sesión que celebre. Los porcentajes de prorrateo no podrán ser modificados.

- *Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público.* En el inciso c) del primer pá-

rrafo del artículo 51 de la LGPP, se establece que los partidos políticos recibirán financiamiento público para apoyar la educación y la capacitación política, la investigación socioeconómica y las tareas editoriales que emprendan, por un monto total anual equivalente a 3 % del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias. El monto total será distribuido conforme a lo dispuesto en la fracción II del inciso a) del propio artículo 51. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen este financiamiento exclusivamente a las actividades señaladas. Por otra parte, se dispone que las cantidades que correspondan a cada partido serán entregadas mediante ministraciones mensuales, atendiendo al calendario presupuestal aprobado anualmente.

En el párrafo segundo del artículo 51 del ordenamiento citado, se establece que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o los que conservaron su registro legal, pero que no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, si se trata de partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

- a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

- b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria. (Ley General de Partidos Políticos, 2014)

En el párrafo tercero del artículo 51 se dispone que las cantidades a que hace alusión el inciso a) del párrafo segundo, citado anteriormente, se entregarán en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y conforme al calendario presupuestal aprobado para el año respectivo.

- *Financiamiento público local.* En el artículo 52 de la LGPP se señala que un partido político nacional puede recibir recursos públicos locales, siempre y cuando hubiera obtenido 3 % de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa que corresponda, y que las reglas atinentes a este tipo de financiamiento público se establecerán en las legislaciones locales respectivas.
- *Financiamiento privado.* Las reglas correspondientes a este tipo de financiamiento se encuentran en el artículo 52 de la LGPP, conforme a las siguientes modalidades:
 - Financiamiento por la militancia.
 - Financiamiento de simpatizantes.
 - Autofinanciamiento.
 - Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- *Candidaturas independientes.* En relación con este tipo de candidaturas, en el artículo 379, párrafo primero, inciso c), de la Legipe, como ya se dijo, se dispone que los aspirantes a obtenerlas tendrán derecho a recibir y utilizar financiamiento privado. En tanto que en el artículo 393, párrafo primero, inciso c), del ordenamiento citado se

señala que quienes ya hubiesen obtenido la candidatura podrán recibir y utilizar los financiamientos público y privado establecidos en la CPEUM y en la Legipe.

v. Tipos de recursos que tienen prohibido recibir o utilizar los partidos políticos y los candidatos independientes

En un valioso ensayo denominado “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Murayama (2007) manifestaron —en la página 266— que la agenda política de nuestro país, después de que cumplió con los dos grandes objetivos de su transición a la democracia: erradicar el fraude electoral y garantizar una competencia electoral auténtica, se orientó hacia el combate de los problemas relativos al control de las finanzas de los actores políticos, dificultades que, sostienen, aquejan a toda democracia.

Asimismo, los autores manifestaron que siempre que los partidos políticos necesiten dinero existirá quien lo ofrezca y que “muy probablemente lo cobre a través de la obtención de dividendos que arrojen las decisiones del partido o del político beneficiado una vez que esté en el gobierno” (Córdova y Murayama, 2007, p. 268).

Para evitar ese tipo de conductas ilícitas en nuestro país, en el párrafo primero del artículo 54 de la LGPP se establece:

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:
 - a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

- c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- f) Las personas morales, y
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero. (Ley General de Partidos Políticos, 2014)

En el párrafo segundo del artículo 54 del ordenamiento citado, se señala que los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

Por otra parte, en el párrafo primero del artículo 55 de la LGPP se establece que los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

En cuanto a los candidatos independientes, deberán abstenerse de recibir o utilizar los tipos de recursos a que se refiere el artículo 380 de la Legipe:

Artículo 380.

1. Son obligaciones de los aspirantes:

...

- b) No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;
- c) Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;
- d) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:
 - i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

- ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- iii) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- iv) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- v) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- vi) Las personas morales, y
- vii) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014)

Asimismo, en términos del inciso g) del párrafo primero del artículo en cita, deberán rendir el informe de ingresos y egresos respectivo.

Respecto al financiamiento ilícito, en la “Síntesis informativa” del TEPJF del 4 de junio de 2014, fue publicada una nota en la que se recogieron las manifestaciones del consejero presidente del Consejo General del INE, Lorenzo Córdova Vianello, respecto de ese trascendental tema:

Criminalidad requiere soluciones de instancias judiciales: Córdova Vianello. Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), dijo que el crimen organizado y el financiamiento ilegal son un problema para el Estado mexicano que requiere fundamentalmente de instancias procuradoras de justicia.

Al inaugurar el “Diálogo para incrementar la integridad electoral”, señaló que el INE mantendrá una actitud “refractaria” a la intromisión de actores y partidos, y de poderes públicos o privados en la organización y el resultado de las elecciones

Expuso que quien financia a la política de forma privada “no suele hacer actos de filantropía, tiene intereses detrás de esos apoyos, y el financiamiento público por lo menos tiende a acotar la dependencia de los partidos de esos intereses”.

Córdova Vianello garantizó que las elecciones en México seguirán siendo imparciales, profesionales y apegadas estrictamente a

la ley, indicó que “en el INE estamos trabajando para que en el futuro se distinga la nueva etapa de la democracia mexicana basada en los anteriores ejes rectores”. (TEPJF, 2014a, párrs. 20-23)

VI. La regulación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la coordinación en materia de inteligencia financiera entre el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En el capítulo XI del título primero del “Libro quinto” de la Legipe, se regula la coordinación entre las instituciones mencionadas. Sobre esta trascendental materia, referimos los siguientes preceptos:

Artículo 221.

1. El Instituto establecerá convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios durante cualquier proceso electoral.
2. Para tales efectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar al Instituto de las operaciones financieras que involucren disposiciones en efectivo y que de conformidad con las leyes y disposiciones de carácter general que en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, se consideren relevantes o inusuales.

Artículo 222.

1. Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente.
2. Los requerimientos de información que realice el Instituto consistirán en el señalamiento de actos u operaciones de disposiciones en efectivo que se consideran como relevantes

o inusuales y deberán contener como mínimo el nombre del presunto órgano o dependencia responsable de la erogación y la fecha.

3. El Instituto podrá, a partir de la información proporcionada por la Secretaría (sic) Hacienda y Crédito Público, requerir información específica, para lo cual deberá señalar la que requiere.

Artículo 223.

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, podrá requerir a los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios la información, documentos, opiniones y elementos de prueba en general necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, así como coordinarse con otras autoridades supervisoras en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Los organismos, dependencias y autoridades deberán colaborar de manera pronta y efectiva. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014)

Para la prevención y la detección de la recepción y el uso de recursos de procedencia ilícita o de recursos públicos no autorizados, resultará de trascendental importancia la aplicación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. En atención a la naturaleza de este trabajo, destacamos las siguientes normas:

Artículo 2. El objeto de esta Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Actividades Vulnerables, a las actividades que realicen las Entidades Financieras en términos del artículo 14 y a las que se refiere el artículo 17 de esta Ley.

...

Artículo 21. Los clientes o usuarios de quienes realicen Actividades Vulnerables les proporcionarán a éstos la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 22. La presentación ante la Secretaría de los Avisos, información y documentación a que se refiere esta Ley, por parte de quienes realicen las Actividades Vulnerables no implicará para éstos, transgresión alguna de las obligaciones de confidencialidad o secreto legal, profesional, fiscal, bancario, fiduciario o cualquier otro que prevean las leyes, ni podrá ser objeto de cláusula de confidencialidad en convenio, contrato o acto jurídico alguno. (Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 2012)

vii. Casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los que se impugnaron resoluciones dictadas en asuntos relativos a la probable recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas

1. Expediente SUP-RAP-18/2003. Caso conocido como Pemexgate

En la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF se resolvió este caso conforme a lo siguiente: se impugnó la resolución del Consejo General del entonces IFE dictada con motivo de la queja presentada por presunto desvío de recursos públicos y su indebida utilización en la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el proceso electoral 1999-2000.

El recurso de apelación fue presentado por el PRI el 18 de marzo de 2003 para controvertir la resolución del Consejo General del antes IFE, que le impuso una multa de mil millones de pesos, después de que el Consejo tuvo por probado que dicho partido había recibido del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) la cantidad de quinientos millones de pesos, sindicato que pertenecía a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la cual —como también se tuvo por probado— era una organización adherente al PRI.

En este recurso de apelación, los agravios formulados por el PRI para combatir la resolución del Consejo General del antes IFE se refirieron a cuestiones procesales y de fondo. Conviene destacar los siguientes:

- *Imposibilidad de que las conductas de ciertos individuos generen responsabilidad a un partido político por la cual éste deba ser sancionado.*

La respuesta de la Sala Superior se produjo en los siguientes términos:

El partido político es garante de la conducta de sus miembros y demás personas relacionadas con sus actividades, en cumplimiento a sus funciones y/o en la consecución de sus fines y, por ende, responde de la conducta de éstas, con independencia de la responsabilidad que corresponda a cada sujeto en lo particular, que puede ser sólo interna ante la organización, o rebasar esos límites hacia el exterior, por responsabilidad civil, penal o administrativa de su propia conducta. Lo que significa que se puede dar tanto una responsabilidad individual (de la persona física integrante del partido, o de una ajena), como una responsabilidad del partido como persona jurídica encargada del correcto y adecuado cumplimiento de las funciones y obligaciones de dichos miembros, por inobservancia al deber de vigilancia.

- *La resolución era ilegal porque, para responsabilizarlo, la autoridad tomó en cuenta la información contenida en una documentación que se obtuvo ilícitamente, pues la averiguación previa 055/FEPADE/2002, en realidad tenía origen en la averiguación PGR/UEDO/182/01, de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República (PGR), la que a su vez la obtuvo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo que ésta debía ser utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente; así, la documentación en que se apoyó la autoridad no debía surtir efectos jurídicos en el procedimiento administrativo sancionador.*

Al respecto, la Sala Superior razonó que el entonces IFE contaba con una facultad constitucional fiscalizadora que lo autorizaba para acceder a la documentación y la información del sistema financiero mexicano en la medida indispensable para cumplir con esa función.

- *Agravios encaminados a evidenciar la insuficiencia de los medios probatorios que sirvieron de base a la resolución apelada.*

Con el fin de dilucidar si las pruebas en que se apoyó la responsable eran idóneas o no, para tener por probada la conducta —que consideró ilícita— del PRI, la Sala Superior hizo referencia a las pruebas directas, indirectas e inferencias, así como a la teoría de evidencias en cascada de Taruffo, en los siguientes términos:

En un procedimiento, cualquier hecho o cualquier cosa puede tener el carácter de prueba respecto de la hipótesis formada por enunciados, cuya verdad o falsedad se pretenda demostrar, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- 1) que se trate de una cosa o de un hecho, a partir de los cuales se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal y,
- 2) que la cosa o el hecho no se encuentren dentro de las pruebas prohibidas o restringidas por el ordenamiento legal.

Una prueba es directa cuando su contenido guarda relación inmediata con la esencia de los enunciados que integran la hipótesis del hecho principal que es objeto del juicio.

Una prueba es indirecta cuando mediante ella se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis del juicio o del procedimiento administrativo. La condición para que tenga el efecto de prueba estriba, en que a partir de la demostración de la existencia de ese hecho secundario sea posible extraer inferencias, que afecten a la fundamentación de la hipótesis del hecho principal.

La prueba indirecta ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va de un hecho probado (el hecho secundario) al hecho principal.

El grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta dependerá de dos cosas:

- a) del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario, es decir, si la existencia del referido hecho secundario está suficientemente probada, y
- b) del grado de aceptación de la inferencia que se funda en el hecho secundario, cuya existencia ha sido probada.

Para determinar el grado de aceptación de la inferencia que parte del hecho secundario hacia el hecho principal, es necesario conocer el criterio en el que dicha inferencia se apoya. Mientras más preciso y seguro sea el criterio, mayor será el grado de aceptación de la inferencia.

Esta figura se presenta, cuando el elemento de confirmación de la hipótesis principal deriva de una cadena de pasos inferenciales, obtenidos de hechos secundarios. Cada hecho secundario es idóneo para fundar inferencias sobre el hecho sucesivo.

La conclusión se obtiene por la inferencia que va, del último hecho secundario de la cadena, a la hipótesis del hecho principal.

La cadena de inferencias puede ser formulada válidamente, hasta llegar a la conclusión del hecho principal, sólo si cada inferencia produce conclusiones dotadas de un grado de confirmación fuerte.

No importa la longitud de la cadena, siempre que cada uno de los eslabones esté debidamente sostenido, en la base de la inferencia precedente. El grado de confirmación del hecho principal no es en función de todas las inferencias que componen la cadena, sino sólo en función de la última inferencia y del criterio en el que ésta se fundamente. Ninguna de las inferencias de la cadena debe tener un margen de duda tal, que haga irrazonable su adopción como hipótesis verdadera sobre el hecho secundario. Cada hecho o circunstancia que se tenga por cierto constituye la premisa de la que se parte para conectar con el siguiente eslabón.

Con base en lo anterior, la Sala Superior concluyó que no se habían violado los principios de objetividad, certeza y legalidad por el solo hecho de que la infracción y la responsabilidad se hubieren comprobado por medio de indicios o presunciones, o sea, con pruebas indirectas.

- *Ilegalidad de la conclusión de la responsable relativa a que de la valoración de las pruebas se infirió que el cobro o retiro de los quinientos millones de pesos de la cuenta que el STPRM tiene en el Banco Mercantil del Norte (Banorte) se hizo a través de un esque-*

ma organizacional, que implicó acciones de dirección, mando y obediencia, y supuso que no se trató de actos aislados, sino coordinados y encaminados al fin consistente en ingresar tales recursos al PRI.

La Sala Superior consideró que esa afirmación carecía de sustento, pues las actuaciones penales derivadas de la averiguación previa 055/FEPADE/2002, que tomó en cuenta el antes IFE para resolver en ese sentido, no eran ilícitas:

Y aun cuando provengan de una averiguación previa que se encontraba en trámite y en la que no intervino el partido respecto de la preparación y desahogo de las pruebas, sí pueden tomarse en cuenta en el procedimiento administrativo sancionador como indicios, de los cuales pueda inferirse el conocimiento de los hechos determinantes de la decisión impugnada.

- *Agravios tendentes a evidenciar lo endeble de la conclusión del IFE respecto al destino del dinero; esto es, el PRI argumentó que con los razonamientos seguidos por la responsable bien se pudo concluir válidamente que el dinero no paró en manos del PRI, sino de la asociación civil Nuevo Impulso, pues quienes hicieron los retiros pertenecían a esa persona moral.*

Para dar respuesta a este agravio, la Sala Superior utilizó la teoría del levantamiento del velo de la persona jurídica:

Consistente en traspasar la personalidad jurídica de una corporación que ha sido empleada como velo o pantalla, para la realización de actos que de haberse realizado por las personas o las corporaciones ocultas por este velo, hubieran significado un fraude a la ley, en virtud de tratarse de una actividad o conducta que está prohibida por la ley para una determinada corporación o que pueda traer consecuencias desfavorables para un grupo de personas, razón por la cual se oculta o se pretende sustraer de la acción judicial mediante la creación de una corporación o la utilización de una ya existente, que sí puede realizar esos actos y que actúa como velo o pantalla de la corporación o de las

personas que no pueden realizarlos o que de hacerlos tendrían determinados perjuicios.

En relación con este agravio, la Sala Superior procedió a analizar la hipótesis propuesta por el PRI a la luz de esta teoría, concluyendo que, aun cuando el dinero efectivamente hubiese ingresado a la asociación Nuevo Impulso, esos recursos económicos ingresaron al PRI, al existir identidad personal y alto grado de vinculación entre dicha asociación y el partido apelante, pues una persona física referida en este asunto tenía el cargo de funcionario ejecutivo del PRI y a la vez fungía como secretario técnico de la asociación Nuevo Impulso.

En atención a las cuestiones que se tuvieron por probadas y a todos los razonamientos a los que ya se hizo alusión, la Sala Superior decidió confirmar la resolución recurrida.

2. Expediente SUP-RAP-098/2003 y sus acumulados.

Caso conocido como Amigos de Fox

El caso Amigos de Fox tuvo una cadena impugnativa que se inició desde 2000. Ese año el PRI interpuso una queja ante el entonces IFE, que quedó registrada bajo la clave Q-CFRPAP 19/00 PRI vs. AC, en contra de la Coalición “Alianza por el Cambio” —integrada por los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM)—, en la que manifestó que dicha coalición había recibido recursos de fuentes ilícitas a través de varios intermediarios, en atención a que Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas del candidato presidencial de la citada coalición, Vicente Fox Quesada, operó un sistema de transferencias de dinero proveniente del extranjero y de nuestro propio país a través de las empresas K-Beta, Grupo Alta Tecnología en Impresos y ST & K de México —sociedades anónimas de capital variable—, así como de cuentas bancarias de particulares, entre otras de la ciudadana Carlota Robinson.

Esta queja fue desechada inicialmente por el antes IFE mediante la resolución CG79/2001, la cual fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-050/2001. El órgano jurisdiccional revocó dicha resolución y ordenó la reposición del procedimiento administrativo sancionador, a efecto de que el IFE fuera exhaustivo en el desarrollo de la investigación. Al respecto, la Sala Superior precisó que no resultaba oponible a la actividad indagatoria del IFE el secreto bancario.

La autoridad responsable procedió a reponer el procedimiento administrativo sancionador, reanudando la investigación de los hechos denunciados en la queja Q-CFRPAP 19/00 PRI VS AC. Asimismo, recabó pruebas de distintas autoridades, entre éstas de las bancarias, de Hacienda y ministeriales, y dictó la resolución CG223/2003, en la que declaró fundada la queja respecto de algunos de los hechos denunciados e infundada respecto de otros, y, en consecuencia, sancionó al PAN y al PVEM.

La sanción impuesta al PAN consistía en la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le correspondiera por concepto de gasto ordinario permanente durante tres meses, a partir del mes siguiente al que causara estado la resolución; y, a partir del cuarto mes, en la reducción de 50 % de las ministraciones del financiamiento público que le correspondiera durante los meses subsecuentes, hasta que el monto total de las ministraciones retenidas, a partir de la primera retención efectuada, sumara la cantidad de \$360 971 039. Para el PVEM la sanción consistía en la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le correspondiera por concepto de gasto ordinario permanente durante el primer mes, y, a partir del segundo mes, en la reducción de 33.8 % de las ministraciones del financiamiento público que le concerniera por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes, hasta que el monto total de las ministraciones retenidas, a partir de la primera retención, sumara la cantidad de \$184 198 610.

En contra de dicha resolución se promovieron varios recursos de apelación por los partidos sancionados, por los denunciados

y por los coadyuvantes. Así, dichos recursos fueron interpuestos por el PRI (expediente SUP-RAP-098/2003), el PVEM (expediente SUP-RAP-099/2003), el PT (expediente SUP-RAP-100/2003), el PAN (expediente SUP-RAP-101/2003) y el PRD (SUP-RAP-102/2003).

Los mencionados recursos se acumularon al SUP-RAP-098/2003, mismo que se resolvió en el sentido de modificar la resolución impugnada, básicamente para reindividualizar la sanción impuesta al PVEM. Esta sentencia es la que se analiza particularmente en lo que corresponde al tema de financiamiento ilícito.

Se extraen los siguientes datos de la resolución dictada en el SUP-RAP-098/2003.

De la investigación realizada, la autoridad tuvo por acreditadas las siguientes conductas:

1. Aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil.
2. Recursos provenientes del extranjero.
3. Aportaciones provenientes de la cuenta número 514615108-8 de Banamex, manejada por el PAN, perteneciente a su fracción parlamentaria en el Senado.
4. Aportaciones de origen no identificado.
5. Violación al tope de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000.
6. Violación a los límites de las aportaciones en dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas para ello.
7. Violación a la prohibición legal relativa a la contratación por terceros de publicidad en medios televisivos en favor de los partidos.

Cuadro 1
Conductas acreditadas, transgresiones legales que con dichas conductas se cometieron y sanciones impuestas a los dos partidos que conformaron la Coalición “Alianza por el Cambio”

Concepto	Normas violadas	PAN	PVEM	Total
Aportaciones no reportadas y su- peración de límites individuales.	Artículo 49-A, párrafo 1, incisos a) y b), y 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, del antes Código Federal de Instituciones y Pro- cedimientos Electorales (Cofipe).	\$142 985 525.36	\$39 469 619.10	\$182 455 144.46
Origen: empresas mercantiles.	Artículo 49, párrafo 2, inciso g), del Cofipe.	\$28 134 319.39	\$7 760 174.13	\$35 894 493.52
Origen: extranjero.	Artículo 49, párrafo 2, inciso f), del Cofipe.	\$246 040.20	\$110 539.80	\$356 580.00
Origen: recursos provenientes del Senado de la República.	Artículo 49, párrafo 2, inciso a), del Cofipe.	\$931 760.58	\$418 617.08	\$1 350 377.66
Origen: fuente no identificada.	Artículo 49, párrafo 3, del Cofipe.	\$71 714 432.14	\$19 780 698.21	\$91 495 130.35
Violación al tope de gastos de la campaña presidencial.	Artículo 182-A, párrafo 1, del Cofipe.	\$116 658 961.73	\$116 658 961.73	\$233 317 923.46
Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., al PAN.	Artículo 49, párrafo 2, inciso g), del Cofipe.	\$200 000.00	\$0	\$200 000.00
Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes.	Artículo 38, párrafo 1, inciso k), del Cofipe.	\$100 000.00	\$0	\$100 000.00
Total		\$360 971 039.40	\$184 198 610.05	\$545 169 649.45

Fuente: Sentencia SUP-RAP-098/2003 y acumulados.

En relación con este asunto, interesa destacar lo relativo al tema del financiamiento ilícito. Al respecto, la autoridad administrativa analizó la conducta consistente en que los partidos políticos recibieran recursos de fuentes prohibidas por el artículo 49, párrafo 2, del entonces Cofipe (actualmente abrogado).

En dicha norma se acotaba la obtención del financiamiento, impidiendo realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia a:

- a. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b. Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, de la estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y
- g. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Mientras que en el tercer párrafo de dicho artículo se señalaba que los partidos políticos no podrían recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Hechos denunciados respecto a financiamiento ilícito

La denuncia se hizo del conocimiento, en sesión pública, de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, por el entonces diputado Enrique Jackson Ramírez, quien dio a conocer que la Coalición “Alianza por el Cambio” recibió recursos de fuentes no permitidas por la ley, mediante varios intermediarios, precisando que Lino Korrodi Cruz era el responsable de las finanzas del candidato de dicha coalición y operó un sistema de transferencias de

recursos provenientes del extranjero y del país a través de tres empresas administradas por él y de cuentas bancarias de particulares.

En la sentencia dictada por la Sala Superior, se destaca que el seguimiento o funcionamiento del aducido sistema se describió de la siguiente manera.

En lo que respecta al **dinero proveniente del extranjero**, se afirmó que recorrió el siguiente camino:

1. El tres de marzo de dos mil, la empresa Dehydration Technologies Belgium depositó doscientos mil dólares (\$200,000.00 USD) en una cuenta del Instituto Internacional de Finanzas, Sociedad Civil, con sede en Puebla.
2. El citado Instituto los remitió a sus filiales en las ciudades de León, Guanajuato, y Monterrey, Nuevo León.
3. Esas filiales transfirieron los recursos a las tres empresas de Lino Korrodi, esto es, a K-Beta, Grupo Alta Tecnología en Impresos, y ST & K de México, todas sociedades anónimas de capital variable, las que a su vez los canalizaron a Carlota Robinson y ésta a “Amigos de Fox”.

Por lo que respecta a los **ingresos de origen nacional**, se denunció que los recursos provenientes se recibían y concentraban en las cuentas bancarias de las mencionadas empresas o del Instituto Internacional de Finanzas; que luego los remitían a las cuentas de Carlota Robinson Kauachi, quien a su vez los transfería por tres vías distintas:

- a) El fideicomiso en Bancomer a nombre del señor Rojas Magnon.
- b) Diversas personas físicas, y
- c) La asociación “Amigos de Fox”.

Luego, el denunciante narra cuatro casos específicos, apoyados en diversos documentos, en copia simple (cheques y órdenes de transferencia) que son los siguientes:

1. Una corporación con sede en Bélgica, denominada Dehydration Technologies Belgium, S. A., depositó doscientos mil dólares norteamericanos (\$200,000.00 USD), en la cuenta bancaria del Instituto Internacional de Finanzas, con sede en la ciudad de Puebla; éste los transfirió a la cuenta de Grupo Alta Tec-

- nología en Impresos, propiedad de Lino Korrodi; la aludida empresa los remitió a la cuenta bancaria de Carlota Robinson Kauachi; quien los transfirió el mismo día en que los percibió, a la cuenta de la asociación civil denominada “Amigos de Fox”.
2. El cuatro de abril de dos mil, Valeria Korrodi libró cheques por un total de ochenta y cinco mil dólares norteamericanos (\$85,000.00 USD), de su cuenta número 3030579 en Bank of the West, con sede en El Paso, Texas, a una cuenta bancaria que Carlota Robinson tiene en la institución Ixe Banco, con sede en México, Distrito Federal; dos días después, el seis de abril de dos mil, esta última emitió tres cheques con cargo a esa cuenta en Ixe Banco, mediante los cuales pagó novecientos mil pesos 00/100 M. N. (\$900,000.00) a una cadena de televisión, para cubrir propaganda de Vicente Fox Quesada.
 3. En el mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, la empresa Grupo Flexi de León, sociedad anónima de capital variable, libró un cheque por un millón ciento cincuenta mil pesos 00/100 M. N. (\$1'150,000.00), a favor de la empresa K-Beta, sociedad anónima de capital variable, también propiedad de Lino Korrodi; la cual el ocho de septiembre de ese año, expidió once cheques por un total de doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M. N. (\$250,000.00), a Rito Padilla García, Secretario Particular del Gobernador de Guanajuato; el nueve de ese mes y año, emitió diecisiete cheques de la misma cuenta, para Carlota Robinson, por un total de seiscientos mil pesos 00/100 M. N. (\$600,000.00).
 4. La empresa denominada “Fox Brothers”, en la que tiene participación el candidato del Partido Acción Nacional, no opera en realidad, ya que, no obstante haberse constituido en agosto de mil novecientos noventa y seis, y señalar como domicilio San Francisco del Rincón, Guanajuato, no ha realizado una sola transacción comercial: no ha vendido ni comprado nada, no tiene oficinas, ni siquiera domicilio.

Sin embargo, recibió en su cuenta número 4151-9251 de Banamex, S. A., la suma de treinta y tres mil dólares norteamericanos (\$33,000.00 USD) de la institución Citibank, con sede en Wall Street, Nueva York, el ocho de mayo de dos mil.

Por lo que se refiere a la materia probatoria, el PRI aportó como pruebas:

La copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de veintiuno de junio de dos mil, de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados; varias copias simples de diversos documentos bancarios nacionales y extranjeros, en que se apoyó esa denuncia pública, a saber, de una carta redactada en idioma inglés, suscrita por Gerardo Javier López Cruz, y dirigida a Patricia Esquivel, del Citibank, N. A., de Wall Street, New York, New York, por la cual, se solicita una transferencia de fondos a favor de Fox Brothers, sociedad de producción rural de responsabilidad limitada de capital variable, por un total de treinta y tres mil seiscientos noventa y seis dólares (\$33,696.00 USD), con cargo a la cuenta 36233834 en Nueva York, y que debía ser depositada en la cuenta 4151-9000251 del Banco Nacional de México, sociedad anónima; tres cuadros esquemáticos que se refieren a “Flujo de recursos ilícitos provenientes del extranjero para campaña de Vicente Fox”; copias simples de once cheques librados por K-Beta, sociedad anónima de capital variable, a Rito Padilla García; de diecisiete cheques librados por la misma empresa y de la misma cuenta señalada en el punto anterior, pero a favor de Carlota Robinson Kauachi; del cheque número 0035952, para abono en cuenta, librado por Grupo Flexi de León a favor de K-Beta; de una transferencia de dinero verificada el tres de marzo de dos mil de la empresa Dehydration Technologies Belgium, S. A. al Instituto Internacional de Finanzas, por doscientos mil dólares; de ocho cheques de quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, todos expedidos por Grupo Alta Tecnología en Impresos, sociedad anónima de capital variable, en favor de Carlota Robinson Kauachi; de diez cheques librados por Carlota Robinson Kauachi, el quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, a favor de “Amigos de Vicente Fox” A. C.; copia simple de diez cheques librados por Valeria Korrodi Ordaz, con cargo a la cuenta 303 957 9 de Bank of the West de El Paso, Texas, de cuatro de abril de dos mil, a favor de Ixe Banco, sociedad anónima, por ocho mil quinientos dólares (\$8,500.00 USD), cada uno, y de tres cheques librados por Carlota Robinson Kauachi, a favor de Televisión Azteca, sociedad anónima de capital variable, por trescientos mil pesos 00/100 M. N. cada uno (\$300,000.00), todos de fecha seis de abril de dos mil.

Con base en tales hechos y pruebas, el denunciante afirmó que era posible establecer la existencia de indicios de financiamiento

proveniente de fuentes ilícitas, a favor de la campaña del candidato a presidente de la república Vicente Fox Quesada.

De la investigación realizada en este asunto, el Consejo General del entonces IFE tuvo por acreditada la obtención de financiamiento por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil, recursos provenientes del extranjero, aportaciones del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República y aportaciones de origen no identificado, como a continuación se señala:

- 1) Aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil

El Consejo General tuvo por acreditado que la Coalición “Alianza por el Cambio” recibió aportaciones, a través de interpósitas personas, provenientes de un total de 57 empresas mexicanas de carácter mercantil, por un total de \$17947246. Al efecto, estableció que a ese monto debían restársele \$5430836; así, quedó como resultado \$12516409, cantidad correspondiente al periodo que inició el 4 de diciembre de 1999, la cual será considerada como aportaciones a los partidos políticos integrantes de la Coalición “Alianza por el Cambio”, por parte de empresas mexicanas de carácter mercantil.

El Consejo General del antes IFE impuso una sanción de \$25032819, es decir, dos tantos del monto recibido de una fuente de financiamiento expresamente prohibida por la legislación electoral; de esta manera, quedó un monto para el PAN de \$17272645.65, equivalente a 69 % del total de la sanción, y para el PVEM, de \$7760174, equivalente a 31 % del total de la referida sanción.

- 2) Recursos provenientes del extranjero

El Consejo General del antes IFE tuvo por acreditado que la Coalición “Alianza por el Cambio” recibió, mediante la intermediación de la persona moral Amigos de Vicente Fox, A. C., un total

de 11 000 USD a través de dos órdenes de pago enviadas por Luis Arturo Delgado, quien vivía y trabajaba en el extranjero.

Se impuso una sanción por \$356 580, es decir, tres y medio tantos del monto indebidamente recibido por la citada coalición, de los cuales atribuyó al PAN \$246 040.20, y al PVEM, \$110 539.80.

3) Aportaciones provenientes del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República

En el dictamen se concluyó que la coalición denunciada y los partidos que la integraron recibieron aportaciones que provenían del Poder Legislativo de la federación, específicamente del referido grupo parlamentario, por conducto de Laura Robinson Kahua-chi, quien canalizó recursos al Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia de México; y que no se había demostrado la vinculación con el financiamiento de campaña de los recursos que recibió el Instituto Internacional de Finanzas León.

La autoridad administrativa sancionó por dos tantos de los \$675 188, que consideró eran los implicados; esto es, por \$1 350 377.66, monto del cual correspondió al PAN la cantidad de \$931 760.58, equivalente a 69 % de la sanción, y al PVEM, \$418 617.08, equivalente a 31 %.

4) Aportaciones de origen no identificado

En lo concerniente a las aportaciones de origen no identificado que entraron a diversas cuentas bancarias del sistema financiero nacional, el Consejo General encontró que, en el periodo comprendido entre el 12 de septiembre de 1999 y el 31 de diciembre de 2000, la coalición recibió \$26 141 456.81, donde se incluyen \$64 264.41 USD, respecto de los cuales la autoridad administrativa aclaró que no podía afirmar que se trataran de recursos provenientes del extranjero.

El Consejo General del entonces IFE fijó una sanción por \$63 808 703.91, correspondiente a tres y medio tantos del monto de las aportaciones cuyo origen no fue identificado por el sistema financiero nacional. Como integrantes de la Coalición “Alianza por el Cambio”, al PAN le correspondió pagar una multa por \$44 028 005.70, equivalente a 69 %, y al PVEM, por \$19 780 698.21, es decir, 31 %.

Al PAN en lo individual también se le impuso una multa por \$27 686 426.44, ya que entre el 12 de septiembre y el 3 de diciembre de 1999 las aportaciones no reportadas ascendieron a \$27 608 013.52, cifra que representa 30.26% del total de aportaciones no reportadas antes citado. Aclarándose que en ese periodo Vicente Fox Quesada sólo era candidato del PAN. Por lo anterior, si se suma la multa de \$44 028 005.70 (impuesta al PAN como integrante de la Coalición “Alianza por el Cambio”), más la de \$27 686 426.44 (impuesta al partido en lo individual), la cifra total que debió pagar el PAN ascendió a \$71 714 432.14.

En el recurso de apelación se expresaron diversos agravios procesales y de fondo esgrimidos por los diversos partidos apelantes; sin embargo, interesa destacar los agravios referentes al tema de financiamiento ilícito:

- a) *Agravios relacionados con la insuficiencia de la investigación para determinar que hubo más dinero proveniente del extranjero.* A juicio de los apelantes la autoridad administrativa no siguió más líneas de investigación respecto a varias personas que también participaron en dicha conducta ilícita, para determinar que el dinero proveniente del extranjero fue más que el acreditado por la autoridad aludida.

Al respecto, la Sala Superior señaló que la autoridad administrativa agotó las líneas de investigación solicitadas y, en todo caso, respecto a otras personas, los apelantes debieron haber señalado qué línea de investigación quedó sin estudio, qué indicios no fueron

corroborados y de qué manera afectó tal situación a la pesquisa realizada por la autoridad administrativa. Al no hacerlo y no advertir que se hubiera dejado de considerar elemento alguno, aun de carácter indiciario, la Sala Superior no encontró justificada la petición de que se devolvieran los autos al antes IFE a efecto de que se realizara una nueva investigación.

- b) *Agravios sobre la falta de investigación acerca de recursos provenientes del municipio de Naucalpan.* El PRI argumentó que no se investigaron los supuestos recursos provenientes del gobierno municipal de Naucalpan, Estado de México, no obstante que en diversos medios impresos de circulación nacional, entre ellos en *El Universal* del 6 de junio de 2003, se publicó sobre el asunto.

Tal agravio fue calificado como inatendible por la Sala Superior, al considerar que, al no existir otros elementos indiciarios que pudieran apoyar la información contenida en las notas periodísticas sobre supuestas transferencias de dinero del gobierno municipal de Naucalpan al PAN, a través del fideicomiso, no ameritaba que la autoridad administrativa electoral decretara mayores diligencias para continuar con esa línea de investigación.

- c) *Agravios relacionados con la falta de investigación respecto al destino de cierto dinero proveniente del extranjero para supuestos fines electorales.* El PT solicitó reponer el procedimiento, a fin de que se investigara el destino de los 9880.42 USD que quedaron en favor del Instituto Internacional de Finanzas, como remanente del traspaso de los 200 000 USD que realizó la compañía con sede en Bélgica, porque, en todo caso, debía verificarse si dicha cantidad fue o no destinada a algún fin electoral, pues a su juicio la Comisión de Fiscalización debió requerir a los directivos de la sociedad civil involucrada para que informaran el uso que se le dio a ese dinero, en consideración de

que hubo transferencias del Instituto Internacional de Finanzas León a una de las empresas de Lino Korrodi (Grupo Alta Tecnología en Impresos), misma que transfirió el dinero a Carlota Robinson y ésta a Amigos de Vicente Fox, A. C.

Tales agravios fueron declarados infundados por la Sala Superior, al considerar que la autoridad administrativa sí determinó cuál fue el destino de esa cantidad de dólares.

- d) *Agravios relacionados con la falta de investigación a determinadas personas para tener por acreditado que cierto dinero calificado como no identificado pudo provenir de fuentes ilícitas.* El PRD señaló que no fueron investigadas exhaustivamente varias personas que a su juicio guardaban vínculos con el financiamiento de la campaña de Vicente Fox Quesada y que pudieron estar involucradas en el manejo de dinero cuyo origen no se identificó.

Al respecto, la Sala Superior hizo un estudio de todas las personas mencionadas por los apelantes y fue desestimando uno a uno los agravios.

- e) *Agravios relacionados con la falta de requerimientos por parte de la autoridad administrativa a la SHCP para saber si el financiamiento proveniente de cambio de divisas era ilegal.* El PRD se quejó de que la autoridad administrativa no consideró los elementos aportados sobre cierto financiamiento extranjero, por lo que fue incorrecto que se tomara como única verdad histórica que las transacciones en dólares se circunscribían solamente a cambio de divisas, cuando fueron utilizadas en forma ilícita para financiar en forma paralela una campaña. Para esto, la autoridad pudo requerir a la SHCP para saber si el financiamiento proveniente de cambio de divisas era ilegal, pues al ser dólares existía la posibilidad de que provinieran del extranjero; sin embargo, no se tomaron en cuenta para la aplicación de la multa.

Sobre el asunto, la Sala Superior calificó como inatendible el agravio, al considerar que no hubo elementos que sirvieran como asidero para continuar con la investigación acerca del origen extranjero de ciertos depósitos, por lo que la Comisión creyó innecesario llevar a cabo otros actos, además de que el apelante no indicó qué otros elementos probatorios existían y cuál era su peso para estar en condiciones de continuar con la pesquisa.

Además, la responsable señaló que la conducta acreditada sobre la no identificación del origen de esos depósitos no quedó impune, pues dichos recursos fueron tomados en cuenta en la parte del dictamen relativa a las aportaciones de personas no identificadas y en consecuencia se sancionó a la coalición.

Así, si bien al calificar la totalidad de agravios hechos valer por los apelantes la Sala Superior sí modificó la resolución de la autoridad administrativa, dichos cambios se refirieron básicamente a la reindividualización de la sanción; sin embargo, no hubo modificaciones en lo que refería al tema de financiamiento ilícito, al desestimar los agravios sobre el mismo.

3. Expediente SUP-JRC-244/2010 y acumulado. Caso elección de gobernador de Veracruz

En este asunto se impugnó la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz (TEV) mediante la cual se emitió la declaración de validez de la elección de gobernador de esa entidad federativa.

En el juicio respectivo se alegó la actualización de la hipótesis prevista en el artículo 308, fracción IV, del Código Electoral de Veracruz (CEV) en el sentido de que la elección de gobernador puede declararse nula en el caso de utilización de recursos provenientes de actividades ilícitas en actos de campaña.

Los actores afirmaron que los actos y actividades de campaña del candidato a gobernador de la Coalición “Veracruz para Adelante” fueron financiados a partir del desvío de recursos públicos y del robo de éstos.

Según los actores, dicha conducta ilegal se evidenció con el contenido de diversos audios en los que el gobernador del estado ordenaba a sus subordinados y candidatos el uso electoral de recursos públicos que tenían a su alcance. De dichas grabaciones, el partido actor desprende dos consecuencias: a) la intervención, en el proceso electoral local, de servidores y recursos públicos de la administración pública estatal, dependiente del gobernador de Veracruz, y b) la violación al principio de equidad en la contienda electoral.

El TEV consideró que el material probatorio aportado en el recurso, con el fin de demostrar los hechos que pudieran actualizar la causa de nulidad, no podía ser valorado, ya que se trataba de pruebas ilícitas o contrarias a derecho.

Consideraciones de la Sala Superior del TEPJF

Contrariamente a lo que pretendía el partido actor, la cobertura de los requisitos que deben observarse en materia probatoria no puede eximirse so pretexto de un incontrolable “acceso a la justicia”.

Conforme con la premisa asentada, el medio de prueba cuya valoración se pretendía, es decir, las grabaciones de las comunicaciones que presuntamente mantuvo el gobernador con diversos servidores públicos del gobierno de dicho estado y con otros terceros, debía ser considerado ilícito, por violar directamente lo prescrito en el artículo 16 constitucional.

Así, la autoridad responsable actuó conforme a la Constitución al abordar esta alegación y excluir dicha probanza de sus consideraciones al emitir el acto ahora impugnado, de ahí lo infundado del agravio.

4. Expediente SUP-JIN-359/2012. Caso elección presidencial 2012, integrado para resolver la impugnación —por nulidad total— de la elección presidencial correspondiente al proceso federal electoral 2011-2012

En este asunto, se impugnó la resolución del Consejo General del antes IFE dictada con motivo de la queja presentada en contra del PRI por presunta utilización de financiamiento prohibido en la campaña presidencial de 2012.

- a) *Agravio relativo a la utilización de financiamiento prohibido a través de Banco Mónex.* En este agravio, la Coalición “Movimiento Progresista” expuso como causa para declarar la invalidez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos la vulneración al orden constitucional por utilización de financiamiento prohibido a través del Banco Mónex. Al respecto, alegó que la Coalición “Compromiso por México”, en contravención a los principios que rigen los procesos electorales, había desplegado conductas graves que se apartaban de la normatividad de la materia, afectando en forma concreta la libertad del sufragio y la equidad en la contienda, por haber utilizado durante la campaña electoral financiamiento encubierto, paralelo, de procedencia desconocida y prohibido por la ley.
- *Consideraciones de la Sala Superior.* La Sala consideró que el planteamiento de la coalición estaba dirigido a explicar que el financiamiento desplegado a través de Banco Mónex consistió en que se efectuaron operaciones económicas que tuvieron como finalidad esencial que se llevaran a cabo actos de compra y coacción del voto por parte de operadores del PRI.

- *Conclusiones de la Sala Superior.* Insuficiencia de elementos para probar que la utilización de las tarjetas Mónex y la entrega que en algún marco territorial concreto se hizo a los representantes generales del PRI hayan afectado a los principios de las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Al no haberse afectado los valores propios de la materia electiva, no procedía que la Sala Superior se pronunciara en torno a si los recursos cuestionados eran o no de procedencia ilícita, porque en esos supuestos el conocimiento de esos hechos corresponde a autoridad de diversa índole.

En relación con la valoración de las pruebas existentes en el expediente SUP-JIN-359/2012, Cruz Parceró (2015) menciona que la Sala Superior del TEPJF sostuvo que podían resultar competentes para decretar la nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos siempre que se encontraran “plenamente acreditadas irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas” y resultaran “determinantes para el resultado de la elección” (p. 86).

El autor citado refiere que en este asunto se estudiaron por el órgano jurisdiccional cuestiones como la adquisición encubierta de publicidad en medios de comunicación, el uso de encuestas electorales como propaganda política, el caso Mónex (utilización de financiamiento prohibido) y el caso Soriana (reparto de tarjetas prepagadas como medio para la compra de votos).

Expresa que “todas estas alegaciones de fraude e irregularidades fueron declaradas infundadas” y que, por ello, el órgano jurisdiccional concluyó que la elección no resultó afectada. El autor menciona

que la Sala Superior sostuvo que “al no haberse encontrado evidencias de las irregularidades no procedía siquiera evaluar si resultaban o no determinantes” (Cruz, 2015, p. 86).

El estudioso agrega: “con un lenguaje un tanto oscuro terminaron por afirmar que no había evidencias y que los hechos alegados por la Coalición ‘Movimiento Progresista’ no quedaron probados” (Cruz, 2015, p. 86).

Si bien la Sala Superior concluyó que no existían indicios suficientes y que, en consecuencia, cada una de las imputaciones era infundada, de la lectura de la sentencia dictada en el expediente, al parecer del autor, no se advierte la falta de evidencias, como lo sostiene el órgano jurisdiccional, “sino que por razones diversas alegadas por el Tribunal, las evidencias que había fueron consideradas incompletas o insuficientes para probar *plenamente* los hechos” (Cruz, 2015, p. 86).

El autor afirma que su impresión es en el sentido de “que en buena medida las pruebas fueron consideradas insuficientes debido a una cuestión metodológica que tiene que ver con cómo se evaluaron las evidencias” (Cruz, 2015, p. 86).

Agrega que el método utilizado por la Sala Superior “supone que cada conjunto limitado de evidencia tendría que conducir a probar *plenamente* la conclusión”, y señala que “con este método la evidencia que no sirva para probar plenamente algo se va descartando definitivamente” (Cruz, 2015, p. 88).

Por lo anterior, sostiene que con un método de este tipo, al que califica como mecanicista y deductivista, “difícilmente se podrían probar algunas teorías bien aceptadas en el mundo científico” (Cruz, 2015, p. 89).

Respecto al análisis de la evidencia, el autor se refiere en su ensayo al modelo de John Henry Wigmore, manifestando que fue elaborado para el análisis de la evidencia en materia penal, mismo que, según el estudioso, ha sido adoptado por un número muy importante de expertos, fundamentalmente en dicha materia, pero que a su juicio “sirve como un modelo general de evaluación y representación de cualquier tipo de evidencia” (Cruz, 2015, p. 91).

En una de las conclusiones de su ensayo, el autor referido menciona que con el ejemplo de la sentencia dictada en el expediente SUP-JIN-359/2012 ha tratado de mostrar un problema común de valoración de las pruebas que, en ese asunto, condujo a debilitar cualquier fuerza que hubiese tenido la evidencia existente en dicho expediente. Expresa:

No he sostenido que tal evidencia haya sido suficiente para demostrar las irregularidades alegadas por la Coalición de izquierda, pero sí tengo algo más que una mera sospecha para afirmar que el método empleado fue demasiado “exigente” (o quizá simplemente inadecuado) para poder ver otras conexiones en la evidencia, para hacer otro tipo de inferencias, y para valorar la fuerza de la evidencia (y de las inferencias) en otros sentidos. (Cruz, 2015, p. 97)

Por nuestra parte, y como conclusión, manifestamos nuestra adhesión al método utilizado por la Sala Superior para la valoración de las pruebas existentes en el expediente SUP-JIN-359/2012, método que, efectivamente, es muy exigente, pero eso es así porque al resolver acerca de una elección la autoridad jurisdiccional electoral debe hacerlo de tal manera que no exista duda razonable acerca de tan importante determinación judicial, ya que la finalidad de esta última consiste en preservar la manifes-

tación de la voluntad popular expresada a través del voto —si ha sido emitido conforme a derecho— o en anular la elección si se comprueba plenamente que existieron irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas que hubiesen resultado determinantes para el resultado de dichos comicios.

- b) Agravios relacionados con la sociedad anónima Tiendas Soriana. En relación con esto, en un diverso trabajo apuntamos lo siguiente:

En la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional, se dedicó el tema 4, denominado “Agravios relacionados con Tiendas Soriana”, del Octavo Considerando, para analizar y calificar los motivos de inconformidad expresados por la Coalición “Movimiento Progresista” respecto de los agravios relacionados con la Sociedad Anónima Tiendas Soriana.

En la parte respectiva de su demanda, la parte actora consideró que se habían vulnerado diversos preceptos de la CPEUM, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los principios jurídicos de objetividad, legalidad, seguridad, imparcialidad, certeza y equidad, rectores de la materia electoral.

La Coalición “Movimiento Progresista” ofreció, entre otras pruebas, videos, testimonios, quejas y notas periodísticas, y argumentó que con estos elementos quedaban acreditadas las irregularidades que le atribuyó a la Coalición “Compromiso por México” y a sus candidatos. La propia actora mencionó que varias de estas pruebas las había ofrecido y aportado anexas a su escrito de demanda y que otras las había allegado al Instituto Federal Electoral junto con su escrito de queja, mismo que propició la integración del expediente Q-UFRPP-61/12 y expedientes acumulados. La Sala Superior hizo notar, además, que algunas de es-

tas pruebas no se anexaron a la demanda, pero que obraban en el expediente de la queja mencionada. Posteriormente la actora presentó dos escritos para exhibir un disco óptico DVD, denominándola como “prueba superveniente”, afirmando que contenía diversas imágenes relacionadas con las irregularidades denunciadas. Al respecto, la Comisión encargada de elaborar el proyecto de calificación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, emitió acuerdo el trece de agosto de dos mil doce, por el que tuvo por recibidos los respectivos escritos y el disco óptico DVD.

Asimismo, la Coalición “Movimiento Progresista” ofreció, como prueba superveniente, el segundo testimonio notarial del acta setenta y cinco mil ochocientos diecinueve (75,819), del catorce de agosto de dos mil doce, relativo a la fe de hechos practicada por el Notario Público número ciento veintiocho (128) del Distrito Federal, por la cual se refirió la existencia de tres mil novecientos treinta y siete tarjetas plásticas, de las cuales dos mil quinientas doce estaban relacionadas con las Tiendas Soriana.

En relación a estas probanzas, la autoridad responsable manifestó en su informe circunstanciado de diecisiete de julio de dos mil doce, que el plazo para resolver la queja Q-UFRPP 61/12 vencía el treinta de agosto de ese año y que, en consecuencia, aún se encontraba en etapa de sustanciación, por lo cual no podían tenerse por comprobadas las irregularidades denunciadas por la actora. La responsable también cuestionó el valor probatorio de las pruebas ofrecidas y aportadas por la Coalición “Movimiento Progresista” con la finalidad de comprobar la coacción hacia los electores y la pretendida “compra de votos”.

La Coalición “Compromiso por México”, tercera interesada en este asunto, expresó en su escrito de comparecencia que contrariamente a lo expresado por la actora, todas sus conductas y las de sus candidatos

estuvieron ajustadas a la ley, por lo cual las imputaciones expresadas por la Coalición “Movimiento Progresista” resultaban falsas. Asimismo, manifestó que no existía relación contractual con la empresa denominada Organización Soriana Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable y que no había recibido aportaciones en dinero o en especie provenientes de esa empresa.

Por su parte, la Coalición actora alegó lo siguiente en vía de agravios:

- a. Que la Coalición “Compromiso por México” y sus candidatos, habían realizado prácticas generalizadas de “compra de votos” a través de diversos mecanismos y modalidades, entre ellas, la distribución de tarjetas de Tiendas Soriana, mediante las cuales se podía adquirir mercancía en los referidos establecimientos comerciales.
- b. Que la distribución de dichas tarjetas se llevó a cabo en todos los Estados de la República mexicana, así como en el Distrito Federal y que, a su juicio, repercutió en el resultado final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Según la actora, la “compra de votos” a través de varias modalidades afectó el principio de autenticidad del sufragio y la libertad para ejercerlo, dado que con estas prácticas la Coalición “Compromiso por México” indujo a los ciudadanos a votar por su candidato presidencial, afectándose también el principio de certeza. Por lo anterior, la demandante sostuvo que debía anularse la elección.
- c. Que la Sociedad Anónima denominada Tiendas Soriana celebró contrato —por sumas millonarias— con algunos gobiernos locales de origen priista. Para tratar de demostrar estas afirmaciones la Coalición “Movimiento Progresista” ofreció copia simple de las resoluciones emitidas en relación a diversas licitaciones públicas, mediante las cuales se adjudicaron contratos a la sociedad de referencia.

- d. Que existió vínculo contractual entre la Coalición “Compromiso por México” y la Sociedad Anónima Tiendas Soriana, lo que facilitó la distribución y uso de las tarjetas para lograr la “compra del voto” favorable a Enrique Peña Nieto y a los partidos integrantes de la Coalición.

Por lo anterior, la parte actora afirmó que la Coalición “Compromiso por México” y sus candidatos habían incurrido en cuatro tipos de irregularidades: coacción y presión en los electores; aportaciones indebidas, realizadas por empresas mercantiles; intervención de gobiernos locales, de extracción priista, y rebase de topes de gastos de campaña.

La Coalición actora alegó que las referidas irregularidades habían quedado plenamente comprobadas y que resultaban determinantes para el resultado de la elección.

Al estudiar los agravios mencionados, la Sala Superior consideró lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la existencia de las tarjetas Soriana, el órgano jurisdiccional tuvo por comprobada la existencia de 5,720 tarjetas —de once distintos tipos— de la Sociedad Anónima Tiendas Soriana.
2. En cuanto a la alegada presión o coacción del electorado mediante la distribución de las tarjetas Soriana, la Sala Superior sostuvo lo siguiente:
 - 2.1. El agravio consistente en la presunta distribución de tarjetas Soriana a cambio del voto, fue calificado como infundado. Respecto a esta cuestión, el órgano jurisdiccional razonó que la sola existencia de dichas tarjetas no implicaba que se hubieran entregado a ciudadanos bajo la condición de que votaran a favor del candidato de la Coalición “Compromiso por

México” C. Enrique Peña Nieto, sino que tenían como base un convenio de colaboración que beneficiaba directamente a los militantes del Partido Revolucionario Institucional y no a la ciudadanía en general, y por lo que se refiere a la supuesta presión, no quedó comprobado en autos del expediente SUP-JIN-359/2012 que dicha Coalición hubiera entregado las tarjetas de referencia con el propósito de elevar la votación a favor de su candidato presidencial, dado que las pruebas que fueron ofrecidas y aportadas por la coalición actora, no resultaron suficientes para demostrar la supuesta entrega de las tarjetas de las Tiendas Soriana a cambio del sufragio.

- 2.2. El motivo de inconformidad relativo al rumor de que las tarjetas se desactivarían, también fue calificado como infundado, ya que a partir del análisis del video que fue ofrecido y aportado como prueba por la Coalición “Movimiento Progresista”, la Sala Superior concluyó que no resultaba posible apreciar la ubicación de la Tienda Soriana que se observaba en las imágenes de la filmación, ni cuál de todas las Tiendas Soriana era la que aparecía en el mencionado video o en donde se realizó la filmación. Que únicamente se podían observar las filas de personas que se encontraban formadas para realizar los pagos de sus mercancías, por lo cual la valoración de la mencionada prueba no permitía tener por comprobada la afirmación de la Coalición actora, en el sentido de que las referidas mercancías serían pagadas con las tarjetas Soriana o que las filas de personas eran producto de “compras de pánico”, ante los rumores de que las tarjetas serían desactivadas; lo anterior, porque no se observaba en el video que dichas personas hubieran sido entrevistadas.

3. El agravio mediante el cual se alegó que había existido aportación de empresas mercantiles también se declaró infundado, ya que las pruebas ofrecidas y aportadas por la Coalición “Movimiento Progresista” fueron calificadas por el órgano jurisdiccional como insuficientes y no idóneas para comprobar la pretendida relación contractual entre la Sociedad Anónima Tiendas Soriana y la Coalición “Compromiso por México”. La Sala Superior agregó en este punto, que no resultaba obstáculo para llegar a esta conclusión, el hecho de que en la queja presentada ante el Instituto Federal Electoral y registrada bajo la clave Q-UFRPP 61/12 y acumuladas, el representante legal de la Sociedad Anónima Tiendas Soriana hubiera reconocido que se había celebrado convenio —en julio del 2011— con el Partido Revolucionario Institucional, a efecto de que se otorgaran beneficios a los poseedores de las tarjetas Soriana en Nuevo León, pues esa prueba documental privada sólo comprobaba la existencia de dicho convenio y no que las características de dichas tarjetas coincidieran con las de las tarjetas de la mismas tiendas, mencionadas por la parte actora en el expediente SUP-JIN-359/2012.
4. El agravio mediante el cual se alegó que existía relación entre Tiendas Soriana y gobiernos locales de origen priista fue declarado infundado. Al respecto, la Sala Superior manifestó que no quedó comprobado en autos del expediente SUP-JIN-359/2012 que la relación contractual entre las Tiendas Soriana y los gobiernos de los Estados de Baja California, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Zacatecas, Durango, Veracruz y Tlaxcala, así como el Ayuntamiento de Metepec, Estado de México, hubiera tenido como objeto la repartición de tarjetas de dichas tiendas entre los ciudadanos, bajo la condición de que votaran a favor del C. Enrique Peña Nieto, dado que del análisis del disco compacto (que contiene cinco archivos correspondientes a igual nú-

mero de resoluciones sobre licitaciones públicas en las que se otorgaron contratos a la empresa Tiendas Soriana) que ofreció y aportó como prueba la Coalición “Movimiento Progresista”, se desprende que las licitaciones públicas realizadas por los gobiernos de los Estados de Baja California, Coahuila, Estado de México, Nuevo León y el Ayuntamiento de Metepec, Estado de México, tuvieron como objeto la adquisición de despensas o abastecimiento para programas alimenticios, no de tarjetas.

Además, de las actuaciones y constancias existentes en las quejas Q-UFRPP 61/12 y acumuladas, se deriva que los gobiernos de catorce entidades federativas manifestaron que no celebraron contrato alguno con las Tiendas Soriana durante el periodo del 2011 al 2012, por lo que si los gobiernos estatales negaron tener vínculo contractual con las Tiendas Soriana, entonces la carga de la prueba le correspondía a la actora, la cual sólo se limitó a ofrecer como prueba los expedientes de las quejas referidas, de las cuales no se derivaba indicio alguno que permitiera tener por comprobado el hecho narrado por la Coalición “Movimiento Progresista”.

5. En relación al motivo de inconformidad por el cual se alegó rebase de tope de gastos de campaña, la Sala Superior manifestó que al no comprobarse las violaciones relacionadas con las presuntas aportaciones de empresas de carácter mercantil, ni la intervención de gobiernos de origen priista, ya no resultaba necesario analizar el supuesto rebase de tope de gastos de campaña por la presunta utilización de las tarjetas de la Sociedad Anónima Tiendas Soriana. Lo anterior, agregó el órgano jurisdiccional, con independencia de las conclusiones a las que pudiere llegar el Instituto Federal Electoral en las quejas Q-UFRPP 61/12 y acumuladas. (Casoluengo, en prensa)

viii. ¿Qué criterios existen actualmente en relación con las conductas calificadas como graves y determinantes?

En relación con este punto, la Sala Superior del TEPJF estima que en el sistema de nulidades de los actos electorales sólo están consideradas ciertas conductas, respecto de las cuales se exige de manera tácita o expresa que sean graves y determinantes, así se ha establecido en la Jurisprudencia 20/2004:

SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. En el sistema de nulidades de los actos electorales, sólo están comprendidas determinadas conductas, de las cuales se exige, tácita o expresamente, y de manera invariable, que **sean graves**, y a la vez que **sean determinantes** para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla en que ocurran; y aunque se tiene presente la imposibilidad de prever en forma específica un catálogo limitativo de todos los supuestos en que se puedan dar esas situaciones, en algunas legislaciones se contempla un tipo conocido como causal genérica. En ésta, también se exige que las irregularidades de que se trate, diferentes a las tipificadas en las causales expresamente señaladas, resulten también de especial gravedad y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla.

ix. ¿Qué debe entenderse por dolo?

Lozano (1991, p. 464) considera que el dolo es cualquier clase de trampa o maquinación que se utiliza para engañar o dañar a otra persona injustamente. El dolo no se presume; así, debe probarse por el que lo alega.

x. ¿Cuáles son los medios de prueba idóneos para determinar, en su caso, que los recursos recibidos o utilizados por los partidos o los candidatos independientes son de procedencia ilícita o públicos pero prohibidos?

La Sala Superior del TEPJF ha considerado que las pruebas indirectas (indicios y presunciones) son los medios probatorios idóneos para determinar, en su caso, que los recursos que reciban o utilicen los partidos (puede agregarse a los candidatos independientes) son de procedencia ilícita o públicos pero prohibidos.

Así lo ha estimado en la Tesis XXXVII/2004. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En el criterio mencionado, se señala lo siguiente:

si las pruebas de actividades ilícitas que en un momento determinado realice un partido político, por su naturaleza, rechazan los medios de convicción directos, se concluye que el medio más idóneo que se cuenta para probarlos es mediante la prueba indirecta, al tratarse de medios con los cuales se prueban hechos secundarios que pueden llegarse a conocer, al no formar parte, aunque sí estén relacionados, de los hechos principales que configuran el enunciado del hecho ilícito, respecto de los cuales hay una actividad consciente de ocultarlos e impedir que puedan llegarse a conocer.

Conclusiones

Quisiéramos resaltar dos puntos: primero, resulta inadmisibles considerar como una conducta adecuada que cualquier candidato (de partido o independiente) se abstenga de presentar el informe de ingresos y gastos de campaña, ya que podría presumirse que pudo haber cometido irregularidades de diversa naturaleza, entre éstas, el haber recibido y usado recursos prohibidos por la ley, cuestión que deberá ser analizada y sancionada, en su caso, por las autoridades competentes para ejercer la función de fiscalización

de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos independientes a través de los procedimientos establecidos en el Reglamento de Fiscalización y en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, ambos ordenamientos del INE, tomando en consideración el criterio establecido en la Jurisprudencia 21/2013. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.

Segundo, Cruz Parceró (2015) menciona que, al utilizar como ejemplo la sentencia dictada en el expediente SUP-JIN-359/2012, trató de hacer evidente la existencia de un problema común de valoración de las pruebas que, según su apreciación, condujo a debilitar cualquier fuerza que hubiese tenido la evidencia existente en dicho expediente.

Al respecto, señaló que no sostenía que la evidencia hubiera sido suficiente para comprobar las irregularidades alegadas por la Coalición “Movimiento Progresista”, pero que sí tenía algo más que una mera sospecha para afirmar:

que el método empleado fue demasiado “exigente” (o quizá simplemente inadecuado) para poder ver otras conexiones en la evidencia, para hacer otro tipo de inferencias, y para valorar la fuerza de la evidencia (y de las inferencias) en otros sentidos. (Cruz, 2015)

Por nuestra parte, manifestamos adhesión al método utilizado por la Sala Superior para la valoración de las pruebas existentes en el expediente SUP-JIN-359/2012, el cual efectivamente es muy exigente, porque al resolver acerca de una elección la autoridad jurisdiccional electoral debe hacerlo de tal manera que no exista duda razonable acerca del sentido y los alcances de tan importante determinación judicial.

Conclusiones generales

CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014 se establecen en la Carta Magna tres nuevas causales de nulidad de elección que pueden actualizarse en cualquier contienda, tanto en procesos electorales federales como en cualquiera de las treinta y dos entidades federativas del país. El constituyente permanente decidió elevar a rango constitucional estas causales de nulidad de elección advirtiendo su importancia.

En cuanto al rebase de los topes de gastos de campaña, el hecho de que éste se constituyera en una causal de nulidad tiene antecedentes en la legislación electoral de las entidades federativas, pero también en los precedentes resueltos por la Sala Superior. En este caso se puede advertir que primero existe la necesidad de armonizar las fechas de culminación de los procedimientos de fiscalización con la resolución de los medios de impugnación, en donde se determine la validez o nulidad de las elecciones. Esto dotará de mayor solidez a todas las etapas del proceso electoral, dado que auténticamente habrá definitividad en las mismas.

Sumado a lo anterior, los antecedentes pretorianos al respecto muestran las dificultades existentes para armonizar diversas figuras normativas, como el derecho al debido proceso con las necesarias exhaustividad y celeridad de los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidades en estos casos. El reto de las autoridades electorales es velar por la integridad de las elecciones y, al mismo tiempo, garantizar los derechos de las partes.

De igual forma está presente el reto de argumentar de manera consistente las consideraciones en que se sustente la calificación de determinante de una violación en materia de rebase de topes de campaña. Hasta ahora, se advierten dos métodos: 1) la cuantificación del monto de rebase y su correlación con la votación obtenida, y 2) la consideración de que una violación en la materia, por ser contraria a los principios constitucionales rectores de las elecciones es, de suyo, determinante.

Por otro lado, la Constitución y la ley procesal respectiva dejan claro que en las elecciones federales o de las entidades federativas cuando se adviertan violaciones graves, dolosas y determinantes se podrá anular la elección en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en 5 % del monto total autorizado.
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Por lo que se refiere a que se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, esta causal se puede actualizar cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los casos que establece la ley.

El término de *adquisición* se adicionó con el objeto de evitar la simulación en la contratación de medios de comunicación, que tanto cuestionan los partidos políticos y sus candidatos, así entonces la *adquisición* abarca toda la gama posible de acceso a radio y televisión, más allá de la compra que debe acreditarse mediante un contrato.

La finalidad de plasmar esta causal de nulidad en la norma fundamental es que los actores políticos en los procesos electorales ejerzan sus derechos y libertades fundamentales de expre-

sión e información con responsabilidad, respetando los límites constitucionales, como la equidad en el acceso a los medios de comunicación.

El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no debe ser abusivo ni absoluto, porque puede afectar la equidad en la contienda electoral de forma grave y determinante y, como consecuencia, ocasionar la anulación de una elección.

En el diseño del sistema de nulidades electorales en México surge un nuevo paradigma, se incorporan nulidades de elección con rango constitucional y con una determinancia medible desde el aspecto cuantitativo. Sin embargo, esto se entiende en *prima facie* puesto que, para estar en condiciones de resolver si una elección se debe anular o declarar su invalidez, no sólo el juzgador debe revisar si se acreditan y configuran los supuestos de una o varias causales de nulidad de elección, también debe revisar si se vulneraron principios constitucionales y convencionales y valorar su grado de afectación al proceso electoral respectivo para tomar la decisión.

En cuanto a la utilización de recursos de procedencia ilícita, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha conocido y resuelto varios casos en los que se impugnaron resoluciones dictadas por la autoridad administrativa electoral en asuntos relativos a la probable recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, confirmando, en su caso, las sanciones impuestas (entre otros casos, el que se resolvió mediante sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-18/2003, conocido como Pemex-Gate, y el que fue resuelto mediante el fallo pronunciado en el expediente SUP-RAP-098/2003 y sus acumulados, identificado como Amigos de Fox), o declarando que no existieron las conductas que se denunciaron como probablemente ilícitas, al no haber existido elementos probatorios con fuerza suficiente para tenerlas por demostradas plenamente (como ejemplo, el ventilado en el expediente SUP-JIN-359/2012).

Por nuestra parte, manifestamos nuestra adhesión al método utilizado por la Sala Superior para la valoración de las pruebas

existentes en el expediente SUP-JIN-359/2012, método que, efectivamente, es muy exigente, pero eso es así porque al resolver acerca de una elección la autoridad jurisdiccional electoral debe hacerlo de tal manera que no exista duda razonable acerca de tan importante determinación judicial.

La Sala Superior del TEPJF ha establecido en la Jurisprudencia 20/2004 que en el sistema de nulidades de los actos electorales sólo se encuentran consideradas ciertas conductas, con relación a las cuales se exige —de manera tácita o expresa— que sean graves y determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla en que se susciten. Así, los medios de prueba idóneos para determinar, en su caso, que los recursos recibidos o utilizados por los partidos o los candidatos de dichos institutos políticos o los independientes son de procedencia ilícita o públicos, pero prohibidos, son las denominadas pruebas indirectas (indiciarias o presuncionales). Así lo ha estimado la Sala Superior del TEPJF en la Tesis XXXVII/2004. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Fuentes consultadas

- Alexy, Robert (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.
- Astudillo Reyes, César Iván (2013a). *Democracia, sistemas electorales, derechos fundamentales, participación política y ciudadanía. Las rutas de la nulidad de la elección presidencial*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Astudillo Reyes, César Iván (2013b). “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 3.
- Atienza, Manuel y Ruiz Mañero, Juan (2000). *Ilícitos atípicos*. Madrid: Trotta.
- Bárcena, Arturo (2008). *La prueba de las irregularidades determinantes en el derecho electoral*. México: Porrúa.
- Bobbio, Norberto (2006). *Derecho y lógica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Buendía Hegewish, José y Azpiroz Bravo, José Manuel (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Caballero Ochoa, José Luis (2013). *Control de convencionalidad, medios de comunicación y libertad de expresión. Elementos de ponderación a juicio del TEPJF*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Carrillo, Manuel y Lujambio, Alonso (Coords.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casoluengo Méndez, René (en prensa). “Nota introductoria”. En Rodrigo Díez Gargari, *Un laberinto casi sin salida: ¿cómo se comprueba la compra de votos? Análisis argumental y probatorio del agravio relacionado con las tiendas Soriana en el juicio de inconformidad SUP-JIN- 359 /2013* (serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, con sus reformas y adiciones. Actualmente abrogado. Recuperado de www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Codigos/15081990.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro (2007). “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 17 de diciembre de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>
- Cruz Parceró, Juan Antonio (2015). “Problemas con la evaluación de la prueba en el derecho”. En Héctor Fix Fierro y Jaime Cárdenas Gracia (Coords.), *La prueba y la argumentación de los hechos*. México: Tirant lo Blanch.
- De la Torre, Rosa María (2014). *Anulación de elección por violación a principios constitucionales. El caso Morelia*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- Del Río Salcedo, Jaime (2009). *Tutela de los principios constitucionales en materia electoral: el caso mexicano*. México: Tribunal Electoral de Michoacán.
- Duverger, Maurice (2006). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita y Becerril Velázquez, Maribel (2007). *Nulidad de elección*. México: Instituto Electoral del Estado de Campeche.
- Favela Herrera, Adriana (2012). *Teoría y prácticas de las nulidades electorales*. México: Limusa.
- García Máynez, Eduardo (2010). *Principios supremos de la ontología formal del derecho y de la lógica jurídica*. México: Ediciones Coyoacán.
- Gilas, Karolina (2013, julio-diciembre). “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. En *Justicia Electoral*, 12, 101-140.
- Gilas, Karolina (2014). *Rebase de topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos (2010, mayo-agosto). “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”. *Revista Andamios*, 13, 291-319.
- Ibarra, Jesús (2014). *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado. Los Cabos 2011*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Informador. MX* (2016, 29 de junio). “Informes de gastos de campaña, omitidos por 400 candidatos: INE”. Recuperado de <http://>

- www.informador.com.mx/mexico/2016/669569/6/informes-de-gastos-de-campana-omitidos-por-400-candidatos-ine.htm
- Instituto Federal Electoral. *Nota técnica relativa a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral.*
- Jurisprudencia 16/2004. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.
- Jurisprudencia 20/2004. SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES.
- Jurisprudencia 21/2013. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.
- Jurisprudencia 29/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Jurisprudencia y tesis”.
- Jurisprudencia 30/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Jurisprudencia y tesis”.
- Jurisprudencia s3ELJ 09/1998. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Jurisprudencia y tesis”.
- Larrosa, Manuel (2011). *Tope de gastos de campaña. Argumentos y razonamientos sobre la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Lassé, Rolando de (s. f.). *Equidad en la contienda electoral: casos sobre topes de campaña.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Lastra Lastra, José Manuel (s. f.). *Conceptos jurídicos fundamentales.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recupera-

- do el 17 de diciembre de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/25.pdf>
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 2012. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Catálogo de legislación”.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Catálogo de legislación”.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2014). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.te.gob.mx/, en el vínculo “Catálogo de legislación”.
- López Noriega, Saúl (2011). *El IFE frente a los medios de comunicación*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Lozano, Antonio de Jesús (1991). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas* (edición facsimilar, tomo 1). México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Moliner, María (2007). *Diccionario de uso del español*. Madrid: Gredos.
- Murayama, Ciro (2016, 1 de julio). “Campanas 2016: rendición de cuentas *in extremis*”. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/ciro-murayama/nacion/2016/07/1/campanas-2016-rendicion-de-cuentas>
- Nieto Castillo, Santiago (2009, abril-junio). “Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales: reflexiones en torno a la calificación del año 2009”. *Revista Contexto Electoral*, 1, 31-35.
- “Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral”. Recuperado de <https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/nt>

- Orozco Henríquez, José de Jesús (2011). *Causas de nulidad de elección, el caso de Tabasco* (serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Otálora Malassis, Janine Madeline (2014). *Debates políticos y medios de comunicación*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Paoli Bolio, José Francisco (2011). “Naturaleza de los partidos políticos”. En John Ackerman (Coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad* (pp. 293-301). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Proyecto de decreto que reforma el inciso b) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación. Recuperado el 6 de septiembre de 2016, de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/04/asun_3105125_20140424_1398353425.pdf
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22a. ed.). Madrid: Espasa Calpe.
- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 5/99. DISTRITO FEDERAL. REQUISITOS PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE NULIDAD DE ELECCIONES PREVISTA EN EL INCISO F) DEL ARTÍCULO 219 DE SU CÓDIGO ELECTORAL RELATIVA A GASTOS DE CAMPAÑA.
- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 57/2012 y acumuladas. Promoventes: procuradora general de la república, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática.
- Sentencia de los recursos de apelación SUP-RAP-18/2012, SUP-RAP-20/2012, SUP-RAP-21/2012 y SUP-RAP-47/2012. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- Sentencia de los recursos de apelación SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009. 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. Recuperado el 14 de septiembre de 2014, de http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/43_sup-rap-234-2009.pdf
- Sentencia SDF-JRC-65/2009. Actores: Partido Acción Nacional. Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SDF-JRC-69/2009. Actores: Partido Acción Nacional. Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SG-JRC-7/2011. Actores: Partido Convergencia, Coalición “Unidos por BCS”, Coalición “La Alianza es Contigo” y Coalición “Sudcalifornia para Todos”. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SM-JRC-177/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Responsable: Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Monterrey, Nuevo León. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SUP-JIN-359/2012. Actora: Coalición “Movimiento Progresista”. Autoridades Responsables: Consejo General del

- Instituto Federal Electoral y otra. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SUP-JRC-165/2008. Actor: Coalición “Juntos salgamos adelante”. Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
- Sentencia SUP-JRC-276/2010. Actor: Coalición “Hidalgo Nos Une”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SUP-JRC-402/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/>, en el vínculo de “Sistema de consulta”.
- Sentencia SUP-RAP-098/2003 y acumulados. Actores: partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Sentencia SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México, Editorial Televisa, S. A. de C. V. y Televimex, S. A. de C. V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Taruffo, Michele (2008). *La prueba*. Madrid: Marcial Pons.
- Tesis xxxi/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.
- Tesis xxxvii/2004. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
- Tesis xxxviii/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014a, 4 de junio). “Síntesis informativa”. Recuperado de portal.te.gob.mx/prensa/node/6391

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014b, 5 de agosto). “Síntesis informativa”. Recuperado de portal.te.gob.mx/prensa/node/6708

YouTube (2009). “Violación de Televisa, el PAN y Demetrio Sodi del Código Electoral del DF”. Recuperado el 17 de diciembre de 2014, de <https://www.youtube.com/watch?v=cDZ54PEueIQ>

Arturo Ramos Sobarzo

ES ABOGADO POR LA ESCUELA LIBRE de Derecho. Cuenta con estudios de posgrado en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla La Mancha, en Toledo, España; de Justicia Electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); de Derecho Judicial por la Universidad Panamericana y la Universidad Austral de Argentina; y de Justicia Constitucional por la Universidad de Pisa, Italia. En el ámbito profesional ha ocupado diversos cargos en el TEPJF, entre los cuales destaca haber sido director de jurisprudencia en la Sala Superior entre 2005 y 2008.

Asesor de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y secretario de estudio y cuenta regional en el mencionado órgano jurisdiccional. Director de Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad y Asuntos Electorales en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación. En el ámbito académico destacan las conferencias dictadas en tribunales e institutos electorales locales de todo el país, a partidos políticos y en universidades, como la Panamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Pontificia, la de Tlaxcala, la Benemérita Autónoma de Puebla, la Autónoma de Quintana Roo; así como en la Barra Mexicana-Colegio de Abogados y en diversas Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y en el extranjero en instituciones como la Universidad de Brasilia en Brasil, la Supre-

ma Corte de Justicia del Perú. También ha sido profesor en la Universidad Autónoma de Nuevo León en temas de derecho procesal constitucional y gobernabilidad y de Filosofía del Derecho en la Universidad Latinoamericana. Actualmente es profesor titular de la cátedra de Derecho Electoral en la Escuela Libre de Derecho. En 2008 ganó el segundo lugar en el Concurso Internacional de Ensayo Jurídico sobre Ética Judicial organizado por la SCJN, lo cual le otorgó el derecho a representar a México en su fase internacional. Ha realizado funciones de observación electoral en las elecciones de Chile en 2012. Sus más recientes publicaciones consisten en un libro titulado *La constitucionalidad de las candidaturas independientes*, publicado en 2016 por Tirant lo Blanch en una colección coordinada por el ministro José Ramón Cossío, además de artículos publicados en libros colectivos y revistas especializadas sobre el juicio de revisión constitucional electoral, elecciones locales y sobre independencia judicial y democracia en el libro conmemorativo de los 100 años de la Escuela Libre de Derecho.

Actualmente, trabaja en temas sobre control de convencionalidad, candidaturas independientes y una teoría del precedente judicial, y funge como secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF, primero, en la ponencia del magistrado presidente Constancio Carrasco Daza y, posteriormente, con el magistrado Indalfer Infante Gonzales. Ha impartido cursos al interior del Tribunal y de todos los órganos electorales del país en temas como derechos humanos, derecho sancionador electoral, derecho comparado electoral, argumentación e interpretación jurídica, redacción de sentencias, libertad de expresión y propaganda electoral, y medios de impugnación en materia electoral, entre otros.

Darío Alberto Mora Jurado

ES LICENCIADO EN DERECHO por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios concluidos de maestría y de

doctorado en Administración Pública, realizados en la Universidad Anáhuac. Actualmente es candidato a doctor.

En 1997 ingresó al TEPJF. Tiene 19 años sin interrupción como funcionario en esta institución, donde se ha desempeñado como profesor investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) y en la Escuela Judicial Electoral, y como secretario instructor y de estudio y cuenta en distintas salas del Tribunal.

Actualmente se encuentra adscrito al CCJE como profesor investigador I, desempeñando funciones de investigador, capacitador y asesor.

René Casoluengo Méndez

ES EGRESADO DE LA ESCUELA NACIONAL DE MAESTROS, así como de la Facultad de Derecho de la UNAM, con mención honorífica. Es maestro en Derecho y candidato a doctor en Derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Ha desempeñado los siguientes cargos en el TEPJF: miembro del Comité Académico del CCJE, secretario general y magistrado electoral de Sala Regional, director del Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral, secretario de estudio y cuenta y secretario instructor en la Sala Superior.

Es autor, entre otras, de las siguientes obras: *El Sistema Integral de Justicia Electoral en México* (Porrúa); *Presupuestos procesales para la presentación de impugnaciones* (CCJE del TEPJF), y coautor en los libros *Impactos de la reforma electoral 2014* (CCJE del TEPJF) y *Visiones críticas de la democracia electoral* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana), así como de diversos artículos publicados en revistas especializadas. Actualmente es profesor investigador del CCJE del TEPJF.



JUNTA GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez
CONSEJERO PRESIDENTE

Mtro. Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Víctor Hugo Cántora Vilchis
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Dr. Francisco Javier Jiménez Jurado
DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS

Mtra. Liliana Martínez Garnica
DIRECTORA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lic. José Mondragón Pedrero
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Mtra. Rocío Martínez Bastida
DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

Mtro. Jesús Antonio Tobías Cruz
CONTRALOR GENERAL

Mtra. María Verónica Veloz Valencia
JEFE DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Dr. Juan José Rivaud Gallardo
JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA

Dr. Igor Vivero Ávila
JEFE DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y
DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

C. P. Luis Samuel Camacho Rojas
JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Lic. Mariana Macedo Macedo
JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL ELECTORAL

COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTE

Dr. Gabriel Corona Armenta

INTEGRANTES

Mtro. Francisco Javier López Corral

Dr. Raúl Ávila Ortiz

Dr. Pablo Castro Domingo

Dra. Gloria Guadarrama Sánchez

Dr. Ramiro Medrano González

Dra. Lourdes Morales Canales

Dra. Martha Elisa Nateras González

SECRETARIO TÉCNICO

Dr. Igor Vivero Ávila

SUBJEFA DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Mtra. Graciela Martínez Huerta

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Diseño gráfico y editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

Silvia Martínez García

Editorial



Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

La primera edición de *Nuevas causas de nulidad de elección* se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en los talleres de Compañía Editorial de México, S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2000 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *ITC New Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita