

DAVID MONREAL ÁVILA  
Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA  
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Fabiola NAVARRO

*La justicia constitucional no forma parte de la  
democracia pero sirve a la democracia.*

Gustavo Zagrebelsky

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Determinación del Sistema Nacional de Fiscalización.* III. *Una de las principales características del Sistema Nacional de Fiscalización.* IV. *La obligación de presentar el informe de gastos de precampaña.* V. *La negativa a presentar el informe.* VI. *Hechos relevantes.* VII. *El incumplimiento como un asunto de derechos humanos.* VIII. *Alguien mintió.* IX. *La sentencia.* X. *Consideraciones finales.* XI. *Fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN

En la presente colaboración se analiza críticamente la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ubicada en los expedientes SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados, el 18 de abril de 2016, en la que se revocó la sanción consistente en la cancelación del registro como candidato al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas que el Instituto Nacional Electoral (INE), con base en lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicó a David Monreal Ávila por no presentar su informe de gastos de precampaña.

La decisión de la Sala Superior adquiere una trascendencia mayor porque, además de la certeza de las reglas de la competencia, está en juego el adecuado funcionamiento de toda una política de fiscalización que debe implementar el INE para evitar o sancionar rigurosamente la financiación ilegal y la falta de equidad en los comicios.

El financiamiento de las campañas ha sido una preocupación constante que ha ameritado múltiples reformas y medidas para tratar de controlar los recursos que se emplean en los procesos electorales. Hace unos días, el 10. de junio de 2016, la firma Integralia Consultores presentó un reporte basado en información del Banco de México con datos alarmantes que confirman lo que muchos saben y otros sospechan: la existencia de financiamiento ilícito empleado en los procesos electorales. De acuerdo con este reporte:

Los datos indican que en las dos últimas elecciones federales (2012 y 2015) se observa un aumento promedio de 33 mil 165 millones de pesos en el flujo de efectivo durante los meses previos a la celebración de elecciones federales, por encima de los flujos de años no-electorales, cifra que llegó a más de 37 mil millones de pesos en la elección presidencial de 2012.

El informe indica:

Con base en solicitudes de información y en la revisión de los informes trimestrales del Banco de México (Banxico) de los últimos años, se observa que la demanda de efectivo aumenta durante el primer semestre de los años con elecciones federales, en comparación al resto del año y en comparación a los años sin elecciones. En diversos informes, Banxico ha señalado que existe un “efecto temporal que la celebración de elecciones en nuestro país tiene sobre la demanda de dinero”.

La sospecha más preocupante señala que el posible destino del efectivo es el financiamiento ilegal de campañas.

## II. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

En el caso que motiva el presente análisis la norma involucrada pertenece al conjunto de nuevas obligaciones de fiscalización de los recursos que se emplean en los procesos electorales.

Después de que a la conclusión del proceso electoral presidencial de 2012, y tras 12 años de alternancia el Partido Acción Nacional perdió la

presidencia del país y la recuperó el Partido Revolucionario Institucional, los partidos perdedores plantearon como medida urgente mejorar y endurecer la fiscalización de los recursos empleados en los procesos electorales. La fiscalización se convirtió en una de las piezas centrales de la reforma constitucional electoral de febrero de 2014. Se buscó una mejor fiscalización, más expedita, que asegure mejores condiciones en la competencia y que permita corregir y sancionar los excesos. Para ello se les crearon a los actores políticos nuevas obligaciones y sanciones para su incumplimiento, y a las autoridades electorales nuevas cargas a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de financiamiento.

Para evitar desviaciones y empleo de recursos ilícitos se apostó por un ambicioso Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), conformado por una sola autoridad a cargo de la fiscalización de todo el dinero y aportaciones en especie de todas las precampañas, campañas y procesos electorales en el país. El SNF determinó nuevas obligaciones: un registro de proveedores de servicios y productos electorales; un sistema de contabilidad en línea para reportar operaciones en tiempo real; más informes de financiamiento; menos tiempo para que la autoridad revise los informes; más sanciones por incumplimiento de obligaciones en la materia y nuevas causas de nulidad de elección por asuntos de financiamiento. Los creadores del sistema consideraron que la existencia de una autoridad única en esta materia y la estandarización de los procedimientos para llevar a cabo los procesos de fiscalización ayudarían a cumplir los objetivos de la reforma. Una autoridad, mismas obligaciones y procedimientos con iguales consecuencias para todos y cero tolerancia en materia de infracciones en esta área.

Por ello desde 2015, corresponde sólo al INE —a los institutos electorales locales se les quitó esa atribución— revisar los gastos de los aspirantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos tanto en los procesos electorales ordinarios y especiales locales como federales. La fiscalización es una de las áreas de la nacionalización de la función electoral. Las dimensiones que supone realizar esta tarea son enormes. Solamente con motivo de los procesos electorales que tuvieron lugar durante la jornada electoral en junio de 2015, para renovar la Cámara de Diputados y elecciones en 16 entidades federativas se fiscalizaron alrededor de 76 mil informes de precampaña y campaña,<sup>1</sup> y en 2016 el INE espera un volumen de 33 651 informes<sup>2</sup> con motivo de las elecciones en 14 entidades federativas.

---

<sup>1</sup> Documento “Impacto de la reforma político-electoral 2014 en materia de fiscalización”, elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

<sup>2</sup> Plan Anual de Trabajo 2016, Comisión Nacional de Fiscalización, Instituto Nacional Electoral. En esta proyección no se consideran los relativos a la elección de la Ciudad de México.

Para satisfacer las nuevas exigencias normativas del SNF, el INE debe recibir y analizar los informes que precandidatos, candidatos y partidos presentan, y contrastar lo que los informes dicen, para lo cual cuenta con diversas facultades que comprenden auditorías, verificaciones, inspecciones, monitoreos (de anuncios espectaculares, impresos, Internet), además de otras indagaciones encaminadas a obtener evidencia con respecto a operaciones, saldos e informes para determinar el cumplimiento o no de las disposiciones de origen y aplicación de recursos. También cuenta con un procedimiento llamado “confirmaciones con terceros”, que consiste en la facultad de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes.

### III. UNA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Para revisar las operaciones de ingresos y egresos de los candidatos y partidos políticos el INE creó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF). Se trata de una plataforma en Internet en la que candidatos y partidos deben registrar ante el INE sus operaciones. Su principal característica es que debe usarse en tiempo real, esto es, después de realizar cada operación que implique recursos financieros, se debe hacer el registro en este sistema.

El SIF cuenta con tres módulos, el primero de registro y carga de operaciones, configurado para registrar operaciones del día a día, permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etcétera) y generar informes. El segundo es un módulo de carga de información de fuentes internas y externas que permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada por el propio INE, así como cruzar información con el Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Información Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El tercero es llamado módulo de auditoría y permite consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos y candidatos capturan en el sistema.

Se trata de un modelo de fiscalización que considera un voluminoso conjunto de funciones que suponen procedimientos complejos y un importante número de personas y recursos para implementarlo. El INE tuvo que diseñar y desarrollar sistemas que no existían, multiplicar sus recursos humanos, presupuesto y simultáneamente pensar y crear las re-

glas para ordenar todo lo necesario para poder llevar a cabo su nueva función.<sup>3</sup>

En este contexto político y normativo la Sala Superior resolvió quitar la sanción a David Monreal Ávila, candidato a gobernador por Morena en el estado de Zacatecas, quien no presentó voluntaria y desafiadamente su informe de gastos de precampaña.

La decisión de la Sala Superior merece revisarse con detalle, pues ha motivado alertas en torno al comportamiento que se espera no sólo de los actores políticos sino también de los operadores jurídicos en su importante papel de encargados de la aplicación de las leyes y control de las conductas antijurídicas. El precedente preocupa también respecto a las implicaciones que tiene o puede tener en el correcto funcionamiento del modelo de fiscalización y la equidad en el trato a los contendientes en los comicios.

#### IV. LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR EL INFORME DE GASTOS DE PRECAMPAÑA

La norma involucrada pertenece al grupo de normas aplicables a los procesos de selección interna y al manejo de los reportes sobre el uso de financiamiento de quienes aspiran a una candidatura ya sea por conducto de un partido político o bien de manera independiente. La norma establece que los precandidatos, por conducto de sus partidos políticos, deben presentar al INE, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, un informe de gastos de precampaña. En el caso de los candidatos independientes lo que se presenta es un informe de apoyos financieros. En ambos tipos de candidaturas la sanción que la ley establece para la falta de presentación del informe es la pérdida o cancelación del registro del aspirante en cuestión.

Esta medida se incorporó a la legislación electoral en mayo de 2014,<sup>4</sup> cuando se emitió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Se trata de una obligación perfecta que precisa *qué* —la conducta esperada—, *cuándo* —una temporalidad específica— y una *consecuencia*

---

<sup>3</sup> La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el INE debe expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, entre las cuales se encuentra la fiscalización.

<sup>4</sup> Ya desde la reforma de 2007-2008 se incorporó una primera regulación sobre las precampañas.

—para la falta de presentación en el plazo establecido—. La redacción tiene los siguientes términos:

Artículo 229...

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

...

En este punto se hace notar que los legisladores asignaron la misma consecuencia legal a la falta de presentación del informe que al rebase del tope de gastos de precampaña; para ambas conductas la ley dispone como sanción la cancelación del registro o, en su caso, la pérdida de la candidatura que se haya obtenido (párrafo 4, artículo 229 de la Legipe). El acuerdo legislativo es contundente, los partidos establecieron que los asuntos de financiamiento son relevantes para los procesos electorales y la sana convivencia democrática, por tanto, determinaron una política de fiscalización de *zero tolerancia*, cuyos incumplimientos deben sancionarse ejemplarmente, sin graduaciones.

En este sentido, la Sala Superior dejó de considerar que estaba en presencia de una norma explícita. Esto es relevante porque los hechos del caso Monreal no tratan de un asunto cuyo derecho aplicable estuviera en duda o fuera poco claro por no ser exactamente aplicable al supuesto o por tener más de una posible interpretación. Además de que la norma es anterior a los hechos que dieron lugar a su aplicación, es terminante y exactamente aplicable a los mismos de manera que no pudo alegarse su desconocimiento. Utilizando la terminología de Hart y Dworkin este sería un tipo de caso jurídico fácil pues, en contraste, los difíciles —en términos generales— son aquellos donde los hechos y las normas relevantes permiten por lo menos a primera vista más de una solución.<sup>5</sup>

Ni los términos ni el sentido de la disposición dan lugar a dudas o a más de una solución. Se trata de una norma que impone un deber claro y simple que no da espacios de interpretación, puede leerse: “si se incurre en la conducta A, se aplicará la sanción B”, “si no se presenta el informe X en el

---

<sup>5</sup> Rodríguez, César, *La decisión judicial, el debate Hart-Dworkin*, Estudio preliminar, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2008.

plazo Z (conducta A), se pierde el derecho a obtener o conservar el registro como candidato (sanción B)".

Para estos casos conviene recordar que, frente a consideraciones de desproporcionalidad o, más concretamente, de inconstitucionalidad por exceso de una determinada norma o por la sanción que el legislador imputó al incumplimiento de la misma, las personas potencialmente afectadas con la aplicación de las mismas, pueden acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para buscar se declare la inconstitucional o inconveniente y su expulsión del sistema legal mediante un procedimiento específico.<sup>6</sup> En el caso de la norma que nos ocupa ello no sucedió, el partido de David Monreal Ávila no buscó invalidar la norma previo a la aplicación al caso concreto. Los después quejosos no denunciaron la inconstitucionalidad de la norma pese a que la conocían y la evaluaron, tanto que decidieron que no les era aplicable, punto que más adelante se comentará.

## V. LA NEGATIVA A PRESENTAR EL INFORME

Durante los procesos electorales locales con jornada comicial en junio de 2016, varios precandidatos no cumplieron con la obligación antes apuntada: no rindieron el informe de gastos de precampaña. Las razones del incumplimiento son varias y cada caso tiene distintas particularidades. Los procesos de selección de los partidos políticos y la etapa para la obtención de apoyos de quienes se postularon por la vía independiente transcurrieron entre enero y febrero de 2016. A la conclusión de esa etapa, los precandidatos debieron presentar el informe de gastos de precampaña al órgano interno de su partido a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, para que, a su vez, el partido político lo presentara al INE.

El estado de Zacatecas es uno de los 14 estados con jornada electoral en junio de 2016, en la que se elegirán gobernador, diputados locales y ayuntamientos.<sup>7</sup> En preparación de los actos electorales, en diciembre de 2015, el INE aprobó las Reglas para la Contabilidad, Rendición de Cuentas y Fiscalización, así como los Gastos que se Consideran como de Precampaña para el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, así como para los Procesos

---

<sup>6</sup> Desde la reforma de 1996, la Suprema Corte conoce de la no-conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral por posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y la Constitución.

<sup>7</sup> La presente opinión se escribe días antes de la jornada electoral por lo que aún no conocemos los resultados de las elecciones.

Extraordinarios que pudieran derivar, a celebrarse en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas,<sup>8</sup> especificando que a los precandidatos les serían aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Manual General de Contabilidad. Unos días después, el INE aprobó los Lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes.<sup>9</sup> Estos dos actos son relevantes porque reiteran la centralidad que tiene el cumplimiento de la norma legal que exige la presentación de los informes de precampaña.

A estos documentos se suma más normatividad. Ese mismo diciembre de 2015, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó dos acuerdos, uno con los Lineamientos para la Operación y el Manejo del Sistema Integral de Fiscalización que deberán Observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos, Candidatos Independientes y Candidatos de Representación Proporcional en los Procesos de Precampaña, Campaña y Ordinario,<sup>10</sup> y otro con las Disposiciones para el Registro de las Operaciones, Generación y Presentación de Informes, que deberán cumplir los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos Independientes, Candidatos y Candidatos de Representación Proporcional, a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) correspondientes a los Procesos Ordinario, de Precampaña y Campaña 2015-2016.

Los plazos para la fiscalización de la precampaña en el estado de Zacatecas se hicieron públicos y quedaron establecidos (cuadro 1).

Con estos antecedentes el INE inició las revisiones de informes y después de un intenso proceso de observaciones y requerimientos a precandidatos y partidos, el 6 de abril de 2016 determinó cancelar o negar el registro a diversos aspirantes que incumplieron la obligación de entregar el informe de precampaña. David Monreal Ávila, hoy candidato a gobernador en el estado de Zacatecas por Morena, es uno de los precandidatos que no entregó el informe de gastos de precampaña. La gran mayoría de los sancionados quedaron fuera del proceso electoral en donde pretendían participar.

---

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG1011/2015.

<sup>9</sup> Acuerdo INE/CG1082/2015.

<sup>10</sup> Mediante Acuerdo CF/076/2015.

CUADRO 1

<i>Cargos</i>	<i>Periodo de precampaña</i>	<i>Fecha límite de entrega de los Informes</i>	<i>Notificación de oficios de errores y omisiones</i>	<i>Respuesta a oficios de errores y omisiones</i>	<i>Dictamen y resolución</i>	<i>Aprobación de la Comisión de Fiscalización</i>	<i>Presentación al Consejo General</i>	<i>Aprobación del Consejo General</i>
Gobernador, diputados locales y ayuntamientos	Del 2 de enero al 10 de febrero de 2016	20 de febrero de 2016	6 de marzo de 2016	13 de marzo de 2016	23 de marzo de 2016	28 de marzo de 2016	31 de marzo de 2016	6 de abril de 2016

FUENTE: Acuerdo del INE, INE/CG194/2016.

Durante la etapa de revisión de informes, David Monreal Ávila y su partido insistieron ante el INE que no tenían obligación de presentar el informe, porque aseguraron que Monreal Ávila no llevó a cabo actos proselitistas, lo que —en su opinión— lo exoneró de rendir el informe de precampaña. Esta afirmación es desmentida por la autoridad fiscalizadora. En la verificación que realizó el INE se demuestra que sí llevó a cabo actos proselitistas de precampaña y se cuantifican los mismos.

Hipotéticamente se puede aceptar que David Monreal Ávila no haya realizado actos proselitistas durante el periodo de precampañas y que mientras el resto de aspirantes en Zacatecas buscaba posicionarse, obtener simpatías y respaldos, él haya decidido esperar la celebración de la asamblea que lo nombraría candidato de su partido, para entonces sí realizar actos de campaña para posicionarse en el Estado. Se puede admitir, pero aun en este supuesto caso debió informarlo al INE dentro del plazo que la ley establece para ello.

Uno de los hechos más lamentables de este episodio es que, pese a que Monreal Ávila afirmó que no gastó, la autoridad le probó lo contrario. La autoridad fiscalizadora le acreditó que sí llevó a cabo actos de precampaña y que no lo informó, y por eso el INE determinó cancelarle el registro como candidato a gobernador. Inexplicablemente esta contradicción sobre el gasto fue ignorada por la Sala Superior, para la cual el trabajo de fiscalización efectuado por el INE no tuvo ninguna consideración. En la sentencia no se menciona nada de esto.

La sentencia no tuvo consenso, se aprobó por mayoría. Hay un solo dato tomado en cuenta por los cuatro magistrados que votaron a favor la

sentencia: el 21 de marzo de 2016, esto es, un mes después de la fecha en que debió rendir el informe, Monreal Ávila presentó una contestación a un requerimiento del INE,<sup>11</sup> por el que manifestó, una vez más, entre otros aspectos, que no fue precandidato al cargo de gobernador de dicho estado, pero de manera cautelar procedió a rendir un “informe de precampaña” *en ceros*, insistió que no realizó ningún gasto de precampaña.

Es esta respuesta, presentada un mes después de cuando tuvo que rendir el informe, y que niega lo que la autoridad fiscalizadora acreditó —actos y gastos—, lo que los cuatro magistrados que aprobaron la sentencia ponderaron para revocar la decisión del INE bajo el argumento descontextualizado de que sí cumplió, en forma extemporánea —se lee en el proyecto—, con la rendición del informe.

Los magistrados no leyeron o no consideraron que ese “informe” se dio en respuesta a un requerimiento del INE, que le otorgó 24 horas a Monreal Ávila para que informara sobre los gastos detectados y que, en lugar de informar lo que se le pidió, Monreal Ávila presentó un “informe” en ceros. Todo esto fue pasado por alto por los magistrados del máximo tribunal electoral en nuestro país en la sentencia que se comenta.

Si el requerimiento no era una nueva oportunidad, ¿por qué el INE requirió a David Monreal y su partido una aclaración? Porque con independencia de la candidatura y de si el señor Monreal Ávila era o no el candidato —dato irrelevante para la autoridad— el INE debía ejercer sus atribuciones como autoridad fiscalizadora. El acuerdo de los partidos en este aspecto —expresado en la ley que resultó con la reforma de 2014— impone al INE las mismas obligaciones de fiscalización para todos los que participan en los procesos de selección y definición de candidaturas en los procesos electorales, ganen o no las candidaturas. Por ello el requerimiento no debió entenderse como una segunda oportunidad para los omisos sino parte del ejercicio ordinario de las atribuciones de la autoridad fiscalizadora.

## VI. HECHOS RELEVANTES

En el expediente formado por el INE constan tres hechos relevantes: uno, que David Monreal Ávila sí realizó gastos de precampaña; dos, que no reportó esos gastos, y tres, que la falta de presentación del informe fue un acto deliberado, pues manifestó al propio INE que no tenía obligación de

---

<sup>11</sup> El INE requirió a David Monreal Ávila que en un plazo de veinticuatro horas presentara las aclaraciones pertinentes a los actos y gastos de precampaña que le señaló.

presentar ese informe. También se da cuenta que el 7 de febrero de 2016 se llevó a cabo la asamblea en la cual fue electo como candidato. Esta fecha es importante, ya que a partir de entonces comenzó a transcurrir el plazo para que presentara el informe ante el partido político. El plazo se cumplió, por tanto, el día 14 del mismo mes.

Lo anterior nos lleva al aspecto de fondo, el relevante. David Monreal Ávila y su partido no presentaron el informe, ni dentro ni fuera del tiempo que marca la ley, pues ya se demostró porque el desahogo del requerimiento de 24 horas que le hizo el INE no puede considerarse “el informe”. Este hecho, la falta de informe, está fuera de controversia; tanto la resolución del INE, la respuesta del candidato, la sentencia de la Sala Superior, como el voto minoritario de los dos magistrados que no apoyaron la sentencia lo asientan. El otro hecho irrefutable es que la falta de presentación se hizo deliberadamente. No existió ningún obstáculo o impedimento objetivo para presentar el informe. El candidato y el partido unilateralmente decidieron que no tenían la obligación de presentar el informe, y aseguraron que David Monreal Ávila no fue precandidato al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas.

En la sentencia se lee que en la respuesta al requerimiento que el INE hizo a David Monreal Ávila: “Manifestó, entre otros aspectos, que no fue precandidato al cargo de gobernador de dicho Estado, y, no obstante, de manera cautelar procedió a rendir un informe de precampaña ‘en ceros’, al exponer que no realizó ningún gasto de precampaña”. Esto es, insistió que la falta de presentación del informe fue porque no tenía obligación de presentarlo. Pese a ello es lo que la Sala Superior utiliza para determinar que David Monreal Ávila sí cumplió la obligación legal pues sí entregó el “informe”.

Lo primero que se advierte al leer la sentencia es que hay falta de estudio y de argumentación, pues en la sentencia no se analiza ni el propósito ni los alcances del requerimiento del INE, ni las fechas en que se hizo el requerimiento, ni que el ya candidato no contestó lo que se le pidió aclarar, pese a que de acuerdo con la norma aplicable la falta de obtención de la candidatura no exime la entrega del informe ni exenta al INE de fiscalizar los recursos empleados.

Sin sustento legal y sólo con base en el desahogo del requerimiento los cuatro magistrados que obtuvieron la mayoría determinaron quitarle a Monreal Ávila la sanción impuesta por el INE. En la sentencia se lee: “Por lo anterior, se estima que, de forma oportuna, el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora fue cumplimentado dentro del plazo establecido por la autoridad fiscalizadora, mediante la presentación del informe de precampaña que rindió David Monreal Ávila”.

El desahogo del requerimiento al que alude el párrafo de la cita de la sentencia se verificó un mes después de que se cumplió la fecha en la que Monreal Ávila debió entregar su informe. La fecha límite para entregar el informe sucedió el 20 de febrero de 2016, y la fecha de desahogo del requerimiento fue hasta el 21 de marzo. De manera que ello impidió al INE fiscalizar en el plazo que marca la ley los gastos de Monreal Ávila, lo que trastoca seriamente la principal característica del SNF: la inmediatez de la fiscalización.

El otro gran hecho grave es que el informe no existe. Por un lado, tenemos que el supuesto informe no es tal, técnicamente es una respuesta que se emite en contestación a un requerimiento de la autoridad y, por otro, que materialmente “el informe” dice que el gasto fue de “cero”, lo que contradice las constancias y la investigación que está en el expediente de fiscalización que realizó el INE, y que hay que subrayar: no ameritó ni una consideración o mención de los cuatro magistrados de la mayoría, a pesar de que es la razón que sustenta el registro como candidato del señor David Monreal Ávila.

## VII. EL INCUMPLIMIENTO COMO UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS

Como colofón de la decisión tomada por los cuatro magistrados, la sentencia señala:

Dicha interpretación, en concepto de esta Sala Superior es acorde con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1o. constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que, dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, ya que de ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado.

Esta circunstancia no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde aun cuando de forma extemporánea.

Por lo genérico del párrafo podría estar en cualquier sentencia. La anomalía es que en este caso un asunto de cumplimiento de la obligación consistente en presentar un informe de gastos se pretendió convertir por

virtud de este párrafo en un asunto de “derechos humanos”. No puede sostenerse tal visión. El caso es un simple asunto de incumplimiento de “obligaciones”, de rendición de cuentas, equidad en el trato a los aspirantes y de transparencia de los recursos empleados para obtener la postulación.

La confesión de David Monreal, en el sentido de que no rindió el informe porque no quiso, ameritaba alguna justipreciación de la Sala Superior; la sentencia no dice nada al respecto. Una analogía con aquel viejo principio de derecho que señala que “nadie puede beneficiarse de su propio dolo”, motivaría que entre las razones por las cuales David Monreal Ávila no pudiera conservar el registro está el que él se colocó voluntariamente en el supuesto de la infracción y con ello arriesgó su candidatura. El aspirante conocía la obligación —llevándolo al extremo, el desconocimiento de la misma tampoco lo eximiría de su cumplimiento— y nada le impidió rendir el informe (lo que sí podría considerarse una atenuante válida), él y su partido consideraron que no tenían obligación de rendir el informe y por eso no lo rindieron.

El proyecto de sentencia que no se aprobó, y que se convirtió en el voto particular de los magistrados Flavio Galván y María del Carmen Alanís, sí analiza algunos de los aspectos relevantes del caso. Al estudiar los hechos y omisiones realizados por David Monreal y su partido en relación con la obtención de la candidatura al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas la conclusión a la que llegaron es coincidente con la decisión del INE. Estos magistrados determinaron que David Monreal Ávila debía ser sancionado con la pérdida de registro como candidato.

En el voto particular que presentaron los dos magistrados se da cuenta que sí realizó al menos cuatro actos de proselitismo que lo beneficiaron, valuados en 168 250 pesos; que se utilizó un inmueble como casa de pre-campaña, con un gasto de 11 000.73 pesos; que existió propaganda en vía pública, por 43 450 pesos, y desplegados en su favor por 998 pesos.<sup>12</sup>

Por lo expuesto el asunto no puede considerarse como un asunto de la afectación al derecho humano de Monreal Ávila a ser votado.

### VIII. ALGUIEN MINTIÓ

Es claro que alguien mintió y que esa mentira no tuvo ninguna consecuencia, o mintió el INE o fueron David Monreal Ávila y su partido. No son compatibles las dos versiones, de manera que al ser un tema esencial de con-

---

<sup>12</sup> Cantidades en pesos mexicanos.

flicto la Sala Superior debió analizar uno y otro señalamiento y decidir cuál versión, cuáles hechos eran los jurídicamente aceptables. La trascendencia de esto es obvia pues, de determinarse que además de que no entregó el informe, Monreal Ávila mintió, el precedente establecido sería otro.

Otro problema de la sentencia es que no resuelve, porque ni siquiera se pronuncia, sobre los alcances de las obligaciones de los aspirantes únicos a las candidaturas. Como parte de su estrategia de defensa para no presentar el informe, el precandidato negó haber tenido la calidad de precandidato en la contienda interna del partido político, argumentó que no fue lo que parecía que fue y que la asamblea estatal de su partido lo designó *candidato* no *precandidato único*. A diferencia de la sentencia de la Sala Superior, el dictamen del INE sí hace el análisis de lo que de acuerdo con la ley electoral se entiende por precandidato, y concluye que es aquel ciudadano *que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular*, con lo que desactiva el argumento de defensa al respecto.

## IX. LA SENTENCIA

La sentencia se aprobó en una decisión dividida y eso, en un análisis como el presente, hay que decirlo, fueron cuatro de seis magistrados los que aprobaron el proyecto de sentencia. A diferencia del proyecto que se impuso como sentencia, en el voto particular presentado por los magistrados de la minoría sí hay un esfuerzo por tratar los hechos y el derecho aplicable al caso en disputa. Pese a que los jueces y magistrados están obligados a argumentar sus decisiones, y que esto es especialmente relevante cuando sus decisiones se apartan de lo prescrito por la ley, en la sentencia del caso Monreal no hay argumentos lógico-jurídicos.

El papel de la Sala Superior como solucionador de problemas queda cuestionado con esta decisión. La Sala aparentemente resolvió un caso, pero —y eso es muy grave— creó nuevos problemas. La Sala tiende a resolver los casos sin medir el efecto que tienen sus sentencias y las consecuencias de su determinación. El precedente pone en jaque la actuación del INE y su facultad fiscalizadora, así como la importancia que el legislador dio a la política pública consistente en la fiscalización de los recursos empleados en las distintas fases de los procesos electorales y las consecuentes obligaciones de los actores políticos.

Por otro lado, se manda un mensaje a los partidos políticos y candidatos que también es delicado: no cumplir con la ley porque puede ser violatoria de derechos humanos. La decisión de la Sala va en contra de la ley, de la

voluntad del legislador y de los propósitos que motivaron la introducción de esas normas en la legislación electoral. El precedente sentado por la Sala es: no cumplan con sus obligaciones en materia de fiscalización que siempre hay manera de darle vuelta a la ley. De manera que podemos decir que la Sala Superior no ayuda a la autoridad electoral en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización.

Otro aspecto que destaca de la sentencia es una cuestión procedimental. El expediente se identifica como SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados. Lo primero que salta es que el acto que interrumpe el registro como candidato a David Monreal Ávila es un acuerdo del INE, por tanto el medio para “combatir” esa decisión es “un recurso de apelación”. Pese a ello, David Monreal Ávila promovió un “JDC”, es decir, un juicio para la protección de derechos electorales y el partido que lo postula presentó un recurso de apelación. La diferencia no es sólo de nombre; recurso y juicio no son lo mismo, ni sirven para combatir y analizar lo mismo. En términos simples, la *apelación* plantea a los juzgadores cuestiones de legalidad del acto de autoridad, mientras que el *juicio* acusa violaciones de derechos político-electorales. El asunto, para fines de la Sala Superior, quedó identificado como JDC y acumulado, los dos en uno.<sup>13</sup> En la sentencia se lee: “Los agravios expresados por los recurrentes se analizan de manera conjunta dada la relación conceptual que guardan entre sí”. En la sentencia tampoco se dice nada respecto de quién podía acudir a reclamar el asunto y en qué vía, lo que sugiere un uso discrecional de los propios medios de impugnación, pues, según el caso, se anteponen formalismos o se perdonan los mismos.

Contrariamente a lo sucedido con la candidatura de David Monreal Ávila, un mes después de lo resuelto por la Sala Superior, la Sala Regional con sede en la Ciudad de México resolvió un caso similar. La gran diferencia es que al aspirante involucrado la Sala Regional sí le confirmó la sanción consistente en la pérdida del registro, pese a que alegó un incumplimiento parcial —presentó el informe incompleto— porque dijo tuvo problemas técnicos para cargar el resto de información en el SIF. A pesar de que argumentó un impedimento para cumplir completamente la obligación, a él sí se le aplicó la sanción consistente en la pérdida del registro.

---

<sup>13</sup> Otra diferencia con el registro de José Guillermo Favela Quiñones es que su asunto quedó radicado en la Sala Superior como un recurso de apelación al que se acumuló el juicio. La identificación de la sentencia es SUP-RAP-197/2016 y su acumulado SUP-JDC-1520/20176.

El caso al que me refiero se identifica con el expediente SDF-JDC-160/2016 de la Sala Regional Ciudad de México del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya sentencia se aprobó el 19 de mayo de 2016. El afectado es Beneberto Sánchez Vásquez, aspirante a candidato independiente a diputado local por el distrito electoral VII en Tlaxcala. El acto que niega la cancelación del registro es también del INE, con motivo de la aprobación del dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, en el estado de Tlaxcala.

Por ser aspirante independiente el informe que le correspondió presentar a Beneberto Sánchez Vásquez se denomina *financiero*, por los gastos para la obtención del apoyo ciudadano. Al acudir al Tribunal Electoral, Sánchez Vásquez tuvo la misma pretensión que Monreal Ávila, que se revocara el acuerdo respecto a la imposición de la sanción consistente en la cancelación de su registro como candidato.

Beneberto Sánchez Vásquez alegó que la sanción impuesta es desproporcional, pues en su opinión no se realizó un análisis de gradualidad, tomando en cuenta todas las circunstancias particulares del caso, puesto que el artículo 456, párrafo 1, inciso c, de la Ley Electoral, que establece el catálogo de sanciones de acuerdo con la comisión de la conducta. El aspirante adujo que el 10 de abril de 2016 registró diversa documentación en el SIF, y lo único que no realizó por causas ajenas a su voluntad fue firmarlo electrónicamente porque el sistema no se lo permitió.

El dato relevante es que, cuando intentó cumplir la obligación, ya estaba fuera del plazo legal, pues el aspirante tuvo hasta el 20 de marzo de 2016, para presentar su informe. Fue hasta el 13 de abril de 2016, en respuesta a un requerimiento del INE, que Sánchez Vásquez presentó un escrito para manifestar, esencialmente, que el 10 de abril trató de cumplir con su obligación de presentar su informe pero no le fue posible firmarlo electrónicamente por causas ajenas a su voluntad (fallas en el SIF).

Al igual que en el caso Monreal, en sesión pública se sometió a consideración del Pleno de la Sala Regional un proyecto en el que propuso revocar la sentencia y dejar sin efectos la cancelación del registro como candidato independiente al cargo de diputado local por el distrito VII, en Tlaxcala; el proyecto fue rechazado por mayoría de votos (dos a uno), motivo por el cual se turnó el expediente a otra ponencia para efecto de formular el engrose en otros términos.

De la misma forma que en el caso de los precandidatos de partido que no entregan su informe de gastos, la Legipe establece en su artículo 378, en relación con el informe de ingresos y egresos del periodo de captación de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, que quien no lo entregue dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidato. Al igual que para los candidatos de partido, la ley ordena al INE conocer los informes de los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados y establece que serán sancionados. En este sentido la Sala Regional consideró necesario destacar que el INE, a través de sus órganos encargados de la fiscalización, actuó con apego a la normativa electoral vigente y aplicable.

A diferencia del caso Monreal, los magistrados de la Sala Regional que aprobaron la sentencia, sí analizaron la conducta del candidato independiente respecto de su actitud frente al cumplimiento del deber de rendir el informe y tomaron en cuenta que Beneberto Sánchez Vásquez esperó a los últimos minutos del último día con que contaba para intentar enviar el informe y firmarlo electrónicamente.

Asimismo la Sala Regional advirtió que Sánchez Vásquez partió de la premisa incorrecta de que el hecho de registrar algunos documentos en el SIF y presentar un escrito para justificar que por causas ajenas a su voluntad no pudo cumplir con su obligación de presentar su informe, son condiciones suficientes para considerar que sí lo presentó, ya que en términos de lo dispuesto en la normativa electoral vigente: “Tenía la obligación de presentar el aludido informe vía electrónica, a través del SIF, de ahí que al no hacerlo así, el hecho que en realidad sucedió es que no presentó el informe”.

## X. CONSIDERACIONES FINALES

La problemática del caso Monreal no se restringe a él y su participación en un proceso electoral específico. El gobierno de las leyes, el respeto a las reglas, a las obligaciones y a las instituciones va más allá de una persona. Parte del problema es la manera en la que los juzgadores despliegan su actuación al resolver los asuntos que le son sometidos, y los nuevos problemas que genera la falta de sometimiento a la ley por parte de operadores jurídicos y actores políticos.

La sentencia ya se cumplió, pese a los hechos, contradicciones y metainterpretaciones, David Monreal Ávila es candidato a gobernador; lejos está aquella idea que plantea que la democracia debe ser un régimen de

certidumbre de las reglas y de incertidumbre en los resultados de las urnas. Es enorme la distancia entre lo que cuenta la sentencia de la mayoría de magistrados de la Sala Superior y que da por terminado —jurídicamente— el caso y los hechos que se tuvieron que evaluar.

La principal conclusión extraída al revisar este caso es que uno de los principales objetivos de la reforma que introdujo el Sistema Nacional de Fiscalización fue la tolerancia cero. A manera de consideraciones sobre el precedente podemos indicar:

1. La decisión de la Sala Superior en el caso David Monreal violenta un acuerdo político relevante para el desarrollo de los procesos electorales en donde la fiscalización y la tolerancia cero para la comisión de faltas en este terreno quedó establecida en la ley como la política rectora de los asuntos de financiamiento.
2. Las decisiones del Tribunal Electoral adquieren una trascendencia o gravedad mayor cuando lo que está en juego es la certeza de las reglas. Decidir exonerar a alguien del cumplimiento de la ley sin causas justificadas debilita la fuerza de la ley, pone en entredicho el imperio de la autoridad fiscalizadora y genera nuevos conflictos.
3. El precedente trasciende la candidatura de Monreal Ávila porque cuestiona la eficacia y validez de las normas en materia de fiscalización.

El 26 de mayo de 2016, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE presentó un informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de campaña en el Sistema Integral de Fiscalización, en los procesos electorales locales 2015-2016 y el proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El dato central y preocupante de este reporte es “un escaso reporte de operaciones en línea en el Sistema Integral de Fiscalización 2.0 (SIF 2.0) por parte de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes”.

4. El otro gran problema es que la determinación de la Sala Superior afecta uno de los principales componentes del modelo de fiscalización determinado por la reforma de 2014: la inmediatez. De acuerdo con la ley la fiscalización se debe hacer en tiempo real, por ello el INE diseñó un sistema en línea.

En el informe antes referido se da cuenta que “al 26 de mayo de 2016, fecha del presente informe, han transcurrido entre 24 y 56 días del inicio de la campaña al cargo de gobernador en 12 entidades y en 14 entidades a diversos cargos, el registro de operaciones por parte de los sujetos obli-

gados ha sido exiguo, y en un alto porcentaje, no se ha registrado una sola operación”.

En otro fragmento de este informe se lee “el incumplimiento en el registro de operaciones en tiempo real, entorpece la fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 y del Proceso Electoral para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”.

En el caso Monreal los problemas del precedente se potencian a este extremo, los candidatos no están cumpliendo y saben que probablemente no serán castigados. La Sala le admitió a David Monreal y a su partido un informe inexistente presentado más de un mes después de cuando tenía obligación de presentarlo, y es con un argumento de extemporaneidad —no reconocido por la ley— como decide afectar las facultades de la autoridad fiscalizadora y todo un sistema de fiscalización.

## XI. FUENTES

Plan Anual de Trabajo 2016 de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

“Impacto de la reforma político-electoral 2014 en materia de fiscalización”, documento elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE/CG194/2016, del 14 de abril de 2006.

Sentencias SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumuladas, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 18 de abril de 2016.

Sentencia SDF-JDC-160/2016 de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19 de mayo de 2016.

RODRÍGUEZ, César, *La decisión judicial, el debate Hart-Dworkin*, estudio preliminar, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2008.

Informe del 26 de mayo de 2016, de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de campaña en el Sistema Integral de Fiscalización, en los procesos electorales locales 2015-2016 y el proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

“Aumenta uso de dinero en efectivo en periodos electorales”, Boletín de prensa 023, 1 de junio de 2016, de Integralia Consultores [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx).