

NUEVAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.  
LA SENTENCIA SUP-RAP-277/2015  
Y ACUMULADAS

Alejandro DÍAZ DOMÍNGUEZ\*

SUMARIO: I. *Las reglas de la fiscalización electoral.* II. *La resolución SUP-RAP-277 (2015).* III. *Algunas conclusiones.* IV. *Bibliografía.*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió en la sentencia SUP-RAP-277 (2015) y sus acumuladas la obligación del Instituto Nacional Electoral (INE) de sustanciar las quejas relacionadas con gastos de campaña junto con los dictámenes de los informes de gastos de campaña de una misma elección para, en su caso, detectar rebases a los topes de gasto. Ello porque la Constitución establece que, de acreditarse tales rebases, éstos constituyen una causal de nulidad bajo determinadas condiciones.

La sentencia puso en evidencia diversas problemáticas en la operación de la fiscalización nacional, derivadas de la reforma electoral 2014 y de las interpretaciones jurisdiccionales que tradicionalmente se habían presentado en el plano federal. Sin embargo, también permitió apreciar las fortalezas institucionales del esquema fiscalizador que prevaleció durante dos décadas.

El balance de las consecuencias de esta decisión jurisdiccional sobre el proceso fiscalizador es mixto, pues muestra la evidente necesidad de favorecer la rendición de cuentas por parte de partidos y candidatos, pero con base en las complicaciones derivadas de la propia reforma y de los nuevos criterios del TEPJF.

---

\* Profesor en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

## I. LAS REGLAS DE LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL

Desde la elección presidencial de 1994, el entonces Instituto Federal Electoral empezó la revisión de los gastos de campaña de partidos y candidatos, empleando las reglas de revisión derivadas del código electoral y de los reglamentos y formatos que el Instituto aprobó para el efecto. En ese lejano 1994, el Tribunal Federal Electoral fue la autoridad responsable de imponer las multas derivadas de la revisión efectuada por el Instituto.<sup>1</sup>

Fue hasta la reforma electoral de 1996 cuando dicha atribución pasó al órgano administrativo, reservando al jurisdiccional la tarea de resolver las controversias en materia de fiscalización.<sup>2</sup>

Las reglas para fiscalizar se modificaron durante estas dos décadas, con más de tres reformas legales y nueve reglamentarias,<sup>3</sup> pero siempre conservando la separación entre las competencias federal y las locales, donde los órganos electorales de cada entidad federativa, por sí mismos o mediante despachos externos eran las autoridades responsables de la revisión e imposición, en su caso, de multas y sanciones derivadas de informes anuales, de campaña y quejas en materia de fiscalización.<sup>4</sup>

Si partidos y candidatos se inconformaban con dichas decisiones acudían al órgano jurisdiccional, fuera al federal en el caso de las elecciones federales, fuera al órgano jurisdiccional local en el caso de las elecciones celebradas en las entidades federativas.<sup>5</sup>

Las apelaciones o inconformidades federales eran resueltas en recurso de apelación por la propia sala superior del TEPJF,<sup>6</sup> mientras que la misma

---

<sup>1</sup> Díaz Domínguez, A., “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 47, 2016, p. 77.

<sup>2</sup> Berruecos, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, 2003, pp. 801-825; Franco, F., “Origen y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México”, *Foro de Análisis de Sentencias Relevantes a 25 años de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

<sup>3</sup> Paredes, B., *Evolución de la reglamentación interna en materia de fiscalización*, mimeo, México, Instituto Federal Electoral, 2006; Díaz Domínguez, A., *op. cit.*, p. 77.

<sup>4</sup> Cárdenas, J., *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, p. 39; Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, pp. 315-316.

<sup>5</sup> Serna, J. M., *La autonomía de los tribunales electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

<sup>6</sup> Estévez, F. y Magar, E., “Judges’ Law: Ideology and Coalition in Mexico’s Electoral Tribunal”, *The Bayesian Methods in Social Sciences Seminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008; Serna, J. M., *op. cit.*

sala superior podía volver a examinar, vía juicio de revisión constitucional, lo decidido por los órganos jurisdiccionales locales. En ese sentido, en el ámbito federal existía una sola instancia, mientras que en el plano local existían dos, el tribunal local y en su caso el TEPJF.<sup>7</sup>

El esquema de revisión, derivado de la reforma electoral 2014, se amplió según lo aprobado por el poder legislativo, validado por las legislaturas locales y promulgado por el ejecutivo federal: a partir del ejercicio fiscal 2015, todos los ingresos y gastos de partidos y candidatos, así como las quejas interpuestas de los ámbitos federal y locales son revisadas por el INE, tanto en precampaña para precandidatos de partidos, como para aspirantes a candidatos independientes durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, así como en informes anuales para partidos e informes de campaña para partidos y candidatos (Reforma Constitucional 2014).

Adicionalmente, ahora el INE es la autoridad revisora, desde las elecciones de 2015, de todos los ingresos y gastos de los partidos y candidatos durante todas las campañas electorales, sean federales o locales, así como la sustanciación de las quejas en materia de fiscalización interpuestas en todo el país (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos 2014).

En este contexto, la reforma electoral 2014 respondía a las controversias caecidas durante la elección presidencial anterior, en la cual la coalición que a la postre obtuvo el segundo lugar interpuso tres quejas en abril de 2012 por rebase de topes de campaña en contra de la coalición que resultó finalmente ganadora, reiterando esta posición en su recurso de inconformidad sobre el resultado final (SUP-JIN-359-2012).

La sentencia del TEPJF señaló que al no contar con mecanismos legales expeditos para su resolución, dichas quejas no podían ser sustanciadas antes de la toma de posesión respectiva, además de la falta de sanción en la regulación electoral ante un eventual rebase de topes, esto es, en 2012 el rebase a los topes de gasto de campaña no era considerado como causal de nulidad en las elecciones federales.

Una novedad relevante de la reforma 2014 es que ahora el rebase de topes de gastos de campaña ya es una causal de nulidad, de conformidad con el artículo 41, fracción VI, inciso a) de la Constitución Política.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Estévez, F y Magar, E., *op. cit.*; Serna, J. M., *op. cit.*

<sup>8</sup> Otra causal de nulidad la establece la propia Constitución en la fracción VI del artículo 41 para las candidaturas que reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. No se establece condición respecto al monto implicado en el ilícito y tampoco autoridad alguna, sea legislativa, ejecutiva, electoral o judicial ha establecido su modo de operación.

Debe puntualizarse que la propia Constitución detalla dos condiciones para que dicha causal opere:

- a) Sólo se trata de rebases que excedan el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.<sup>9</sup>
- b) Las violaciones se considerarán determinantes cuando la diferencia de votación entre primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Dos son las consecuencias del rebase:

- a) Se decreta la nulidad de la elección ordinaria y se convoca a una elección extraordinaria.
- b) La persona sancionada por el rebase de topes de gastos de campaña en la elección ordinaria no podrá participar en la extraordinaria.

En términos operativos, todo esto implica que para conocer si en efecto existió un rebase, resulta necesario revisar el informe de gastos de campaña y, en su caso, las quejas interpuestas que se relacionen con dicha campaña, de modo tal que se consolide un dictamen final que integre todas las fuentes de la fiscalización. Esta implicación y sus consecuencias resultarán centrales en el análisis de la sentencia SUP-RAP-277.

La novedad legal sobre el rebase de topes como causal de nulidad, no sólo respondía a las controversias sobre los gastos de las campañas presidenciales de 2012.

Como se ha discutido, en el anterior arreglo institucional con divisiones entre los ámbitos federal y locales, este supuesto no se encontraba regulado para el primero, pero sí para los segundos en diez entidades federativas.<sup>10</sup>

Sin embargo, la experiencia como país en esta materia se circunscribía a casos emblemáticos de alto impacto mediático entre 2003 y 2012, los cuales difícilmente conjugaban los tres elementos: un dictamen, quejas resueltas y en su caso, la acreditación de rebases de topes de gastos de campaña.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> El origen del criterio del cinco por ciento para que un rebase de topes se considere relevante pudiera remontarse a una decisión del propio TEPJF. En la sentencia SUP-RAP-024 (2004), resuelta el 11 de junio de 2004, el tribunal determinó que un rebase de alrededor del uno por ciento no resultaba relevante, por lo que sin mayor evidencia revocó la sanción impuesta por el rebase acreditado al PVEM por 22.85 pesos en el distrito 09 de Chiapas.

<sup>10</sup> Gilas, K., “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, *Justicia Electoral*, vol. 12, núm. 2, 2013, pp. 101-140.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 106.

Las nuevas reglas electorales en su conjunto, tanto a nivel constitucional como a nivel legal fueron validadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 22, 26, 28 y 30 (2014). Con ello se sentaban las bases constitucionales de esta nueva etapa en la fiscalización electoral.

La ampliación del ámbito fiscalizador ordenada por las normas secundarias a través de leyes generales y ya no federales (de modo tal que las primeras resultan aplicables a todo el país, mientras que las segundas sólo aplican al plano federal y no a las entidades federativas) implicó la necesidad de adecuar los reglamentos, los cuales, junto con las leyes, dan operatividad a la revisión.

Además de aprobar un nuevo reglamento para fiscalizar informes anuales, de precampaña, de obtención del apoyo ciudadano y de campañas; adicionalmente, el INE aprobó el 19 de noviembre el Reglamento de Quejas de Fiscalización (2014).

Este reglamento de quejas, en su artículo 40, estableció las fechas de resolución de las quejas en materia de fiscalización que se encontraran relacionadas con la campaña electoral. En su primer párrafo se indicaba que las quejas sobre gastos de campaña se resolverían junto con el dictamen y la resolución de informes de campaña siempre y cuando se presentaran al domingo siguiente al de la jornada electoral, o con anterioridad.

Los párrafos segundo y cuarto indicaban las excepciones a esta regla general, pues si no se resolvía en la fecha de aprobación del dictamen, se debería explicar en el propio dictamen las razones del por qué. Adicionalmente, las quejas presentadas después del domingo siguiente al de la jornada se someterían a los plazos normales, esto es, sin la misma premura. En todo caso, el párrafo cuarto establecía una fecha límite al señalar que las quejas pendientes (esto es, interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión) deberían resolverse antes de la toma de posesión correspondiente. Este diseño institucional parecía atender a dos razones:

- a) Contar con un dictamen integrado durante la revisión de los informes de campaña, siempre en conjunto con las quejas que fueran interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión, de modo tal que la autoridad administrativa contara con tiempo para consolidar un dictamen final.
- b) Las quejas interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión de los informes de campaña que no fueran incluidas en el dictamen consolidado, por contar con menos tiempo para sustanciarse, sí debían resolverse antes de la respectiva toma de posesión, de modo tal que pudieran detectarse, en su caso, rebases a los topes de gasto.

El reglamento de quejas de fiscalización fue impugnado por los partidos políticos y el TEPJF resolvió el 18 de diciembre el recurso SUP-RAP-205 y 218 (2014), donde confirmó dicho reglamento, pero limitando su resolución a las porciones impugnadas, esto es, el TEPJF confirmó que los órganos electorales locales sí estaban facultados para resolver los asuntos sobre fiscalización previos a la reforma, esto es, lo relativo al ejercicio 2014.

Adicionalmente, el TEPJF se pronunció sobre el tema de responsabilidad de los partidos respecto a las acciones de sus militantes en materia de revisión de cuentas, pues determinó que los partidos políticos sí eran responsables de las acciones de sus militantes, siempre y cuando los propios partidos no se deslindaran debidamente.

Sin embargo, en este proceso contencioso nada se dice sobre el artículo 40 del reglamento de quejas. Uno podría suponer que las porciones no impugnadas quedarían firmes, esto es, con plena validez y de observarse los supuestos que dichas porciones regulaban, las regulaciones vigentes resultarían aplicables. Sin embargo, a la autoridad jurisdiccional esto no le pareció lo adecuado, como se verá más adelante.

Después tuvo lugar la revisión de gastos de precampañas y de la etapa de obtención del apoyo ciudadano, posteriormente tuvieron lugar las campañas y el 7 de junio de 2015 se celebró la elección.

Una vez que el INE contó con los informes de campaña y las quejas que fueron interpuestas en las etapas iniciales de la revisión, procedió a fiscalizar los ingresos y gastos contenidos en los informes.<sup>12</sup>

El 20 de julio de 2015, el INE aprobó el dictamen de los informes de campaña; ahí el universo revisado incluyó 2 667 informes en candidaturas federales y 10 883 informes en candidaturas locales. Dichos informes contenían ingresos por 1 058 millones de pesos en la campaña federal y 1 930 millones de pesos en las campañas locales.

Por el lado del gasto, los partidos y los candidatos erogaron 1 050 millones de pesos en el ámbito federal y 2 060 millones de pesos en el ámbito local.

De esta revisión derivaron 369 millones de pesos en multas y sanciones: 131 millones de pesos por campañas federales y 261 millones de pesos por campañas locales. A raíz de la resolución INE/CG/469 (2015) para el caso federal y 16 resoluciones y dictámenes para cada una de las

---

<sup>12</sup> Como detalla cada dictamen, el INE efectuó el proceso de revisión realizando compulsas de registros contra la documentación comprobatoria entregada e incluyendo los monitoreos desarrollados por la propia autoridad, como en el caso de anuncios espectaculares o panorámicos, además de resolver algunas quejas que estaba en capacidad de sustanciar.

elecciones locales, todos los partidos políticos impugnaron, acumulándose 106 expedientes.<sup>13</sup>

## II. LA RESOLUCIÓN SUP-RAP-277 (2015)

El 7 de agosto de 2015 el TEPJF ordenó la devolución de dictámenes y resoluciones para la campaña federal y para las 16 entidades federativas con elecciones locales: Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

La resolución SUP-RAP-277 resolvió 106 apelaciones de manera conjunta, en donde el TEPJF agrupó todas las inconformidades presentadas por los partidos políticos. Los partidos que presentaron más impugnaciones fueron el PRD (19%), el PRI y Morena (16% cada uno), el PAN (14%) y MC (11%). Los partidos restantes presentaron menos de una decena de impugnaciones cada uno (gráfica 1).

Que la izquierda en su conjunto presentara la mitad de las apelaciones no parece una sorpresa, si se consideran los antecedentes desde 2003 y particularmente 2009 y 2012. Lo que sí destaca es que al considerar al PRI y al PVEM como un bloque, presentaron una de cada cuatro impugnaciones (25%). Si se sumara Nueva Alianza y Encuentro Social a la coalición priista, el porcentaje de impugnaciones alcanzaría hasta un tercio (31 por ciento).

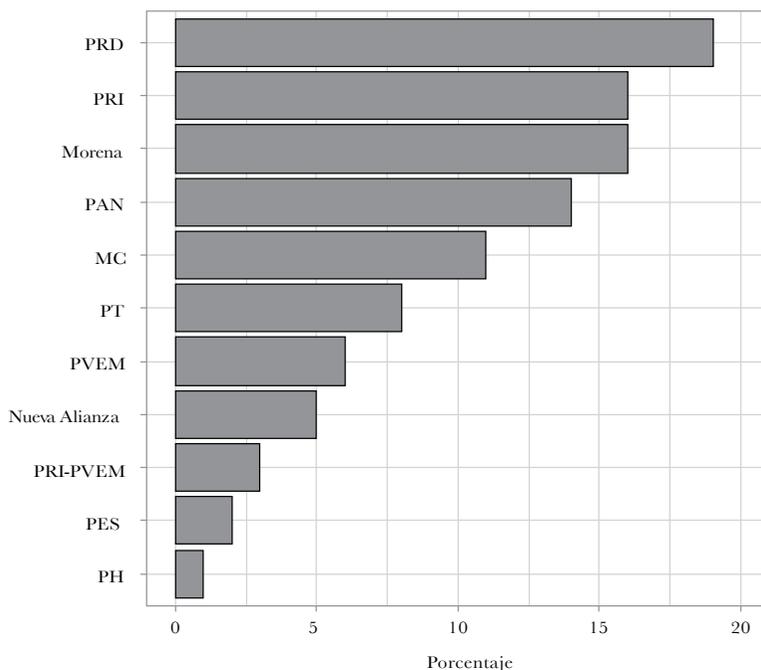
Esta evidencia sugiere que todos los partidos, en grados diversos emplearon el ámbito contencioso, fuera o no en consonancia con los antecedentes inmediatos de la elección presidencial de 2012, pues las razones esgrimidas para impugnar fueron de índole muy diversa.

La sentencia agrupa en 14 temas los motivos de impugnación, de los cuales el TEPJF declaró ocho como infundados o inoperantes, es decir, le dio la razón al INE, mientras que cinco los declaró fundados, esto es, le dio la razón a los partidos y uno fue declarado parcialmente fundado (cuadro 1).

Los ocho agravios infundados o inoperantes se relacionan con temas y argumentaciones que se han debatido en los últimos años, como el uso de nuevas tecnologías, que actualmente debe emplearse según lo establece la reforma electoral 2014.

<sup>13</sup> En la resolución SUP-RAP-277 (2015) y acumuladas se listan 105 apelaciones, pero al sumarse se obtienen 106.

GRÁFICA 1. Impugnaciones a resoluciones y dictámenes de gastos de campañas federales y locales 2015



FUENTE: Lista de 106 apelaciones acumuladas en la sentencia SUP-RAP-277 (2015).

Otros temas son los nuevos instrumentos de compulsa, como un padrón de proveedores para operaciones más cuantiosas, o los plazos y criterios para imponer multas y sanciones.

En estos casos, algunas de estas decisiones de la autoridad electoral quedan dentro del margen de maniobra en la interpretación de la autoridad, cuando el “reino de las reglas”, esto es, las claramente establecidas, no alcanza para basar una decisión y entonces los órganos electorales deben echar mano del “reino de la incertidumbre”, donde el conocimiento técnico y político juegan un papel más importante.<sup>14</sup>

En particular, los partidos políticos argumentaron como agravio que, al no existir leyes generales que regularan la fiscalización en línea o a través

<sup>14</sup> Schedler, A., “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 383-421.

de un sistema digitalizado, esto es, una regulación específica contenida en la propia ley electoral, sino sólo su mera mención en algunos artículos, el INE carecía de asidero legal para fiscalizar.

El TEPJF declaró este agravio infundado, en consonancia con la ya larga tradición de reglas con matriz constitucional sobre las cuales se han basado las revisiones, ello a pesar de las inconformidades relacionadas con la instrumentación del sistema de fiscalización en línea una vez iniciado el proceso electoral. Este agravio también fue declarado infundado.

Argumentos similares se presentaron cuestionando la legalidad del Registro Nacional de Proveedores, creado para registrar operaciones cuantiosas entre partidos y empresas o particulares, dado que la falta de inscripción en dicho registro constituía un delito electoral si se detectaban operaciones de cierta cuantía (Ley General en Materia de Delitos Electorales, 2014). El TEPJF declaró infundado este agravio.

De igual manera, el TEPJF no estimó operante que los dictámenes y las resoluciones pudieran catalogarse como extemporáneos o con ciertas irregularidades formales, puesto que el debate no se centraba en si presentaban un presunto retraso o deficiencias procesales, sino se centraba en si los dictámenes podían ser considerados como realmente consolidados, esto es, integrando informes de gastos con quejas.

Adicionalmente, la falta de publicidad en los criterios para imponer multas y sanciones por parte del INE se consideró como un agravio infundado por el TEPJF, ello debido al arbitrio con que cuenta una autoridad para imponer, dentro de parámetros legales, las sanciones que correspondan.

Respecto a los parámetros legales, la sentencia reafirmó la imposición de sanciones considerando el valor de mercado más alto para gastos no reportados. La operación de esta regla, al actualizarse sus supuestos, fue nuevamente avalada por el TEPJF, puesto que el propio tribunal cita una sentencia previa, la SUP-RAP-207 (2014), donde ya se había declarado infundado un agravio sobre este tema.

Finalmente, el TEPJF declaró infundado el agravio sobre la supuesta omisión del INE para revisar gastos del PRS (partido local en Baja California Sur) en su campaña a la gubernatura, porque la candidatura fue apoyada por el PAN, partido que fungió como responsable de los reportes.

En síntesis, de la revisión a los ocho agravios donde la resolución dio la razón al INE, se desprende que las tareas fiscalizadoras, más allá de la plataforma que emplee la autoridad (en papel, en línea o digital *off line*), existen cierto estándares en los procedimientos de revisión que parecieran permanecer estables.

CUADRO 1  
 Sistematización de agravios de la sentencia SUP-RAP-277 (2015)

	<i>Agravio</i>	<i>Resolución</i>	<i>Mandato operativo</i>
1	Omisión en resolver quejas	Fundado	Resolver todas las quejas pendientes en cinco días
2	Indebido desechamiento de una queja	Fundado	Resolver
3	Omisión en la expedición de leyes generales para operar legalmente el sistema de fiscalización en línea	Infundado	Ninguno
4	Sistema de fiscalización en línea es ilegal porque se instrumentó ya iniciado el proceso electoral	Infundado	Ninguno
5	Fallas en sistema en línea atentan contra principio de certeza (solicitan aceptar alternativas: papel, CD, DVD o USB)	Fundado	Valorar nueva información, rehacer dictámenes y resoluciones
6	Resolución emitida de manera extemporánea	Inoperante	Ninguno
7	Falta de publicidad de criterios para sancionar	Infundado	Ninguno
8	Ilegalidad al sancionar con el valor más alto de mercado en los gastos no reportados	Infundado	Ninguno
9	Ilegalidad del Registro Nacional de Proveedores	Infundado	Ninguno
10	Prorrato indebido al PVEM	Infundado	Prorrato sí procede
		Fundado	Recalcular el prorrato, debió ser a toda la coalición PRI-PVEM, rehacer dictámenes y resoluciones
11	El INE omitió presentar el análisis de campañas sin irregularidades	Fundado	Presentar todas las campañas, con y sin irregularidades detectadas, rehacer dictámenes y resoluciones
12	Criterios ilegales para identificar gastos de campaña del PVEM	Fundado	Algunos no son campaña según el TEPJF; en los restantes el INE deberá catalogar, rehacer dictámenes y resoluciones
13	Omisión en revisar gastos del PRS (BCS)	Infundado	Ninguno
14	Diversas irregularidades en las resoluciones	Inoperante	Ninguno

FUENTE: Sentencia SUP-RAP-277 (2015).

La regulación y aplicación de procedimientos (sistema de fiscalización en línea) e instrumentos (padrón de proveedores) que auxilian al proceso de revisión parecen ser bienvenidos al sistema de fiscalización electoral, donde se materializa que estas autoridades son las depositarias de la función electoral en sus más diversos componentes, tal como les ha encargado el Estado mexicano por disposición constitucional.

Respecto a los cinco agravios declarados fundados y al parcialmente fundado, el balance resulta mixto. Dos de estos agravios podrían ser analizados a la luz de las mismas consideraciones con las cuales se han examinado aquellos que fueron declarados infundados o inoperantes, esto es, si en efecto fortalecen el sistema de fiscalización electoral.

Dos agravios más (uno fundado y otro sólo parcialmente), referentes al prorrateo de gastos, esto es, a la forma en que deben dividirse los gastos realizados por dos o más candidaturas en un mismo acto, evento, o anuncio promocional, merecerían un examen aparte, a la luz de las sentencias que sobre prorrateo ha resuelto el TEPJF desde las elecciones de 2012. Pero a la luz del sistema de fiscalización electoral, lo resuelto en estos agravios no parece abonar en su fortalecimiento.

Finalmente, los dos últimos agravios, que son los dos primeros de la lista de catorce que se resuelven en la sentencia, representan el corazón del problema de la concepción y operación de esta nueva etapa de la fiscalización electoral.

El criterio central del TEPJF es que las quejas relacionadas con campaña se deben resolver junto con los informes, para que el dictamen sea realmente consolidado, esto es, que integre ambas fuentes.

Con esta base ya se puede proceder, en su caso, a la imposición de sanciones y detectar: *a)* un eventual rebase a los topes de gastos de campaña y *b)* si el citado rebase es mayor al cinco por ciento del monto total autorizado. De este modo se acreditaría la causal de nulidad.

Estos dos agravios, declarados como fundados, quizá fortalezcan al sistema de fiscalización electoral, a pesar del revés a la autoridad administrativa. Se trata de la cobertura del sistema de contabilidad en línea, y los contenidos mínimos del dictamen consolidado.

En el primero, los partidos alegaron que existía falta de certeza en el sistema en línea, al argumentar interrupciones o incluso fallas. Un plan alterno para cumplir con el propósito, aunque no con la plataforma mandatada por la ley, se compuso de otras vías para entregar cuentas y documentación sobre ingresos y gastos, esto es, en papel, o por medios digitales *off line* (CD, DVD o USB), lo cual fue validado por el TEPJF.

Esta decisión puede ser interpretada como contradictoria porque en la misma sentencia el tribunal confirma la legalidad del sistema en línea y su instrumentación una vez empezado el proceso electoral. Uno podría preguntarse los motivos por los cuales el tribunal parece aceptar no sólo un formato digital sin conexión a Internet, sino incluso comprobación en papel, cuando abrir estas vías colabora en el retraso de la fiscalización, la cual debiera ser expedita en virtud de la nueva causal de nulidad.

Aunque esta es una interpretación plausible, si se concede que el TEPJF es un tribunal especializado,<sup>15</sup> entonces también cabe suponer que validar la instrumentación del sistema en línea después de iniciado el proceso electoral pudo haber estado acompañado de algunos costos.

El TEPJF valida lo que pudiera servir de pilar al sistema de fiscalización electoral, con base en su propia experiencia, pero al mismo tiempo impone algunos costos estratégicos a la autoridad administrativa, como la inclusión de documentación a través de medios sin conexión a Internet, porque el INE es una autoridad con la cual comparte el mismo espacio para impulsar políticas públicas.

Otro agravio que resultó fundado fue el contenido mínimo del dictamen, es decir, el INE excluyó los ingresos y gastos de las candidaturas que no incurrieron en irregularidades, pero el TEPJF resolvió que deben incluirse todas las candidaturas para consultar todos los gastos.

Este criterio, que pudiera desde cierta interpretación estar en consonancia con la ley electoral, también incide en el retraso de la revisión. Sin embargo, en términos de transparencia es una información cuya exclusión resulta política y constitucionalmente difícil de justificar, ello en virtud del principio rector de máxima publicidad que fue agregado al texto constitucional en la reforma electoral 2014.

Los dos agravios siguientes se refieren al prorrateo, en particular sobre el PVEM. Una parte de la inconformidad versó sobre la posibilidad o no de asignar todos los gastos a un solo partido o a los partidos involucrados, pero éste resultó infundado, porque, en efecto, ante gastos compartidos, el TEPJF confirmó una vez más que sí se puede establecer un prorrateo.

Sin embargo, en la otra parte de la inconformidad, el agravio se declaró fundado, porque el TEPJF consideró que el prorrateo debió extenderse a todos los candidatos de la coalición PRI-PVEM, lo cual no pareciera abonar en el trabajo revisor, pues este argumento beneficia únicamente al oficialismo a nivel federal.

---

<sup>15</sup> Ríos-Figueroa, J., “Sociolegal Studies on Mexico”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012, pp. 307-321; Díaz Domínguez, A., *op. cit.*

El otro agravio vinculado al prorrateo se refiere a los criterios para identificar gastos de campaña del propio PVEM. Una de las principales batallas de las autoridades electorales ha sido la identificación de gastos de campaña, sea mediante interpretaciones constitucionales, legales o reglamentarias.<sup>16</sup> En esta sentencia, el TEPJF determinó que diversos gastos efectuados por el PVEM durante la campaña no eran tales, abandonando con ello el criterio de temporalidad sin integrarlo con el criterio de beneficio.<sup>17</sup>

Las bases para declarar este agravio como fundado fueron aquellas sentencias que trataban sobre el número excesivo de promocionales en televisión, los cuales permitieron al PVEM aparecer reiteradamente entre la ciudadanía a través del pago de promocionales a cargo de sus grupos parlamentarios, pero de manera indebida. En estas sentencias, el TEPJF no siempre detalló si se trataba de gastos de campaña, dejando al INE la revisión y nueva catalogación de dichos gastos.

Finalmente, sobre los dos agravios que parecen ser centrales en la sentencia, es decir, la omisión en resolver las quejas relacionadas con las campañas y a guisa un desechamiento indebido de una queja, el TEPJF declaró fundados. La argumentación generó y seguirá generando debate entre funcionarios electorales, clase política, partidos, independientes, público interesado y quienes trabajamos en la academia.

El TEPJF argumentó que si bien “la autoridad responsable está dentro del plazo establecido para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización”, también es cierto que el INE “tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización” (SUP-RAP-277, 2015, p. 34).

El mandato del tribunal fue resolver en cinco días las quejas que estaban vinculadas con las campañas, aprobar nuevos dictámenes y resoluciones conforme a las directrices establecidas en la sentencia y verificar que ahora sí, dichos dictámenes fueran consolidados, es decir, que integraran todas las fuentes disponibles.

Los motivos del TEPJF se centraron en la importancia de la novedad de la reforma electoral 2014: el rebase en el tope de gastos de campaña se convierte en causal de nulidad. Por ello, el tribunal consideró que los dictámenes no se encontraban consolidados porque no se habían resuelto todas las quejas relacionadas con los gastos de campaña.

---

<sup>16</sup> Arocha, N. y Lujambio, A., “The Rule of Law and Electoral Politics in Mexico”, *Democratic Accountability and the Rule of Law in Mexico*, Stanford, The Democracy, Development and Rule of Law Center, 2004; Córdova, L. y Murayama, C., *op. cit.*

<sup>17</sup> Díaz Domínguez, A., *op. cit.*

En esta resolución, el tribunal determinó la devolución de todos los dictámenes y resoluciones de las campañas federales y locales para conocer los resultados de la resolución de las quejas, de modo tal que se consolidaran dichos dictámenes respecto al gran total de gastos efectuados por cada campaña. Este argumento resulta acorde con la lógica establecida en la reforma electoral 2014, pero no con la validación que el propio TEPJF hizo del reglamento de quejas de fiscalización.

En la sentencia el tribunal reconoce que los tiempos de sustanciación y resolución de las quejas relacionadas con gastos de campaña establecidos en el reglamento de quejas de fiscalización no constituyen una violación. Con ello pareciera dar salida a la validación del reglamento votada el 18 de diciembre de 2014 por la sala superior.

Sin embargo, el punto siguiente fue ordenar el cumplimiento de una operación que desde el inicio de la reforma electoral 2014 ya se sabía que debía ocurrir, esto es, que los dictámenes, en efecto, estuvieran consolidados, al emplearse para la detección de posibles rebases tanto los informes de gastos de campaña como las quejas ya resueltas. Lo que no se sabía era si esto resultaba materialmente posible.

Destaca que ya se había validado una diferenciación de fechas que quizá permitía una operación menos atropellada, al menos desde la lógica del artículo 40 del reglamento de quejas de fiscalización, donde se distinguían los tiempos de sustanciación.

Las implicaciones de la reforma electoral 2014 en materia de fiscalización, aunque parecían obvias, sí resultaban difíciles de advertir en su integralidad, pues conjuntaban una serie de mandatos que en varios casos debían ocurrir en paralelo:

- a) El sistema de fiscalización en línea.
- b) La necesidad de conjuntar la escasa evidencia sistemática sobre dictámenes y quejas en caso de eventuales rebases de topes de gastos de campaña.
- c) El establecimiento de una nueva red nacional con alcance y relativa representatividad estatal por parte del INE, conjuntando equipos de auditores y abogados.
- d) Las reformas reglamentarias para revisar informes de gastos (anuales, de precampaña, de obtención del apoyo ciudadano y campaña) y para la sustanciación y resolución de las quejas.
- e) La revisión de precampañas y periodos de obtención del apoyo ciudadano en todas las entidades federativas y en el ámbito federal.
- f) La revisión de informes de campaña.
- g) La resolución de quejas relacionadas con las campañas.

Considerando las diversas tareas que debían desarrollarse para verificar que había tenido lugar un rebase de topes de gastos de campaña, empleando siempre todas las fuentes disponibles, resulta difícil justificar que el sistema de fiscalización electoral sólo se benefició o perjudicó de la sentencia, como un todo o nada. Las discusiones a este respecto muestran una importante diversidad en claroscuros.

En acatamiento a la multicitada sentencia, el 12 de agosto el INE resolvió 128 quejas en materia de fiscalización, de las cuales 121 estaban relacionadas con las campañas, 55 con las federales y 65 con las locales. Al final, 68 casos fueron declarados infundados, 43 desechados, dos sobreséidos, cuatro fundados y cuatro parcialmente fundados. En resumen, de 121 sólo ocho tuvieron éxito y en cuatro de ellos dicho éxito fue parcial.

Durante la discusión se reservaron seis quejas. En las participaciones de los integrantes del Consejo General del INE se aprecia que los partidos aceptaron la decisión y anunciaron que no impugnarían un par de quejas. Una más tuvo modificaciones menores y dos sí se debatieron. Otra se reservó para hacer una presentación general sin entrar al fondo.

De todo lo ocurrido, el saldo en multas y sanciones sumó 613 mil pesos: el INE multó al PAN con 475 mil pesos, al PRD con 49 mil pesos, al PRI y al PVEM con 35 mil pesos cada uno y al PT con 19 mil pesos.

Aunque en distintas sentencias el TEPJF ha confirmado las actuaciones del INE en materia de quejas de fiscalización (sentencias SUP-RAP-623; 627 y 499, 2015), en otras ha devuelto los expedientes puesto que el tribunal ha considerado falta de exhaustividad en las indagaciones cuando se trata de casos de campañas (SUP-RAP-589 y 590, 2015).

Según un reporte público del INE, adicionalmente a las 41 quejas pendientes que derivan del proceso electoral 2014-2015, también se encuentra pendiente una decena más relacionada con los casos vinculados a la sentencia SUP-RAP-277 (2015), casos que habiendo sido resueltos por el INE el 12 de agosto de 2015, han sido devueltos por el TEPJF para efectuar nuevas indagatorias (Comisión de Fiscalización, 2016).

### III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las implicaciones de la reforma constitucional y legal, de la operación de la revisión efectuada por el INE y de la sentencia SUP-RAP-277 (2015), emitida por el TEPJF en todo el sistema de fiscalización electoral son múltiples:

- a) Por cada informe de campaña federal, ahora el INE revisa cinco más por campañas locales.
- b) Por cada peso de origen federal, ahora se revisan dos más por campañas locales, tanto en ingresos como en egresos.
- c) El mandato constitucional sobre las consecuencias jurídicas del rebase de topes de gasto no se encuentra claramente operacionalizado en la ley.
- d) El mandato constitucional para que el INE fiscalice todas las contiendas del país implica tanto trabajo operativo como diseño normativo y requiere tanto evaluación constante como aprendizaje rápido de los reveses jurídicos que, con razones o no, van a continuar.
- e) Se crea una tensión entre los principios de legalidad (detectar rebases en todas las contiendas de todo el país), de exhaustividad (revisar detalladamente informes de campaña y quejas relacionadas) y definitividad (cada etapa electoral debe cerrarse para dar paso a la siguiente).
- f) El problema del principio de legalidad no se resuelve con el mero control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, pues las sentencias sólo se pueden referir a casos específicos y sus mandatos a veces no abonan a una mejor fiscalización.
- g) El problema de fiscalizar con exhaustividad no se resuelve incorporando a los órganos electorales locales porque el INE, de alguna manera, ya se apoya en ellos.
- h) El problema del principio de definitividad no se resuelve cerrando sin discusión cada etapa, porque el TEPJF puede reabrir un tema que se creía razonablemente firme en términos jurídicos, como el caso de las fechas de sustanciación y resolución de quejas sobre campaña.

Estas implicaciones sobre la controversia causada por la sentencia muestran por qué el análisis no puede ni debe limitarse a criticar la orden del TEPJF para que el INE revisara en cinco días lo que no fue posible revisar en un par de meses.

Visto desde la otra perspectiva, tampoco resultaría válido sólo criticar al INE por no adecuar sus instrumentos normativos y operativos para cumplir con el mandato constitucional de detección de rebases a los topes de gastos de campaña en tiempo.

Incluso tampoco resultaría válido sólo criticar al TEPJF porque inicialmente validó la falta de adecuación de los instrumentos normativos y operativos, para que al final incidiera en la fiscalización ordenando revisiones

con mucha más premura, donde el INE, al carecer de exhaustividad, tuvo que ampliar las indagatorias en una segunda vuelta en las interacciones con el propio TEPJF.

Una de las principales conclusiones preliminares sobre esta nueva etapa del sistema de fiscalización electoral es que la sentencia 277 no se pronuncia únicamente sobre multas y sanciones impuestas por el INE, donde históricamente, entre 1996 y 2010, el TEPJF había confirmado casi ocho de cada diez sanciones impugnadas.<sup>18</sup>

En realidad la sentencia va más allá, al cuestionar por un lado y apoyar por el otro el diseño normativo y el trabajo operativo de esta nueva etapa del proceso fiscalizador desarrollado por el INE. En este sentido, el balance necesariamente es mixto.

Por un lado, muestra la evidente necesidad de favorecer la rendición de cuentas por parte de partidos y candidatos, al privilegiar cualquier plataforma que favorezca la entrega de informes, el principio de exhaustividad en las indagatorias, así como la importancia del mandato constitucional, de las leyes generales y de las regulaciones reglamentarias.

Por otro lado, el TEPJF sí parte de las complicaciones derivadas de la propia reforma y de sus nuevos criterios, donde no deja de establecer su propia visión de los beneficios interpretativos, en deferencia quizá a la élite política que percibe como más relevante.<sup>19</sup>

Sin embargo, el TEPJF tampoco deja de ser deferente a la ley, pues entiende que, en efecto, debe cumplirse el mandato constitucional de establecer el rebase a los topes de gasto como causal de nulidad. El problema es que el diseño operativo concebido por el tribunal (los cinco días extra) prácticamente no abona al principio de exhaustividad, una crítica que el propio TEPJF elaborará en sucesivas sentencias a las actuaciones del INE.

Finalmente, de cara al 2017 con tres entidades con elecciones y al 2018 con elecciones federales en tres tipos de campaña (diputaciones, senadurías y presidencia) y probablemente nueve con elecciones locales concurrentes a nivel gobernador, debe resultar indispensable volver a abreviar de las fortalezas institucionales del esquema fiscalizador que prevaleció durante las últimas dos décadas, así como de la actualización de los instrumentos normativos y técnicos al alcance del INE, de manera tal que pueda darse cumplimiento al mandato constitucional de la nueva causal de nulidad, incluso en el contexto de resoluciones mixtas, es decir, de potenciales resoluciones adversas, como de aquellas que validan las tareas de la fiscalización electoral mexicana.

<sup>18</sup> Díaz Domínguez, A., *op. cit.*, p. 79.

<sup>19</sup> *Idem.*

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AROCHA, N. y LUJAMBIO, A., “The Rule of Law and Electoral Politics in Mexico”, *Democratic Accountability and the Rule of Law in Mexico*, Stanford, The Democracy, Development and Rule of Law Center, 2004.
- ASTUDILLO, C. y CÓRDOVA L., *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2010.
- BERRUECOS, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, 2003.
- CÁRDENAS, J., *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN, “Informe del 18 de febrero de 2016”, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- CÓRDOVA, L. y MURAYAMA, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, A., “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 47, 2016.
- ESTÉVEZ, F. y MAGAR, E., “Judges’ Law: Ideology and Coalition in Mexico’s Electoral Tribunal”, *The Bayesian Methods in Social Sciences Seminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- FRANCO, F., “Origen y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México”, *Foro de Análisis de Sentencias Relevantes a 25 años de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- GILAS, K., “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, *Justicia Electoral*, vol. 12, núm. 2, 2013.
- PAREDES, B., *Evolución de la reglamentación interna en materia de fiscalización*, mimeo, México, Instituto Federal Electoral, 2006.
- RÍOS-FIGUEROA, J., “Sociolegal Studies on Mexico”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012.
- SCHEDLER, A., “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 2, 2000.
- SERNA, J. M., *La autonomía de los tribunales electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.