

RETOS DEL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL JUDICIAL

CHALLENGES OF THE NEW AUDIT MODEL IN THE JUDICIAL ELECTORAL PROCESS

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Sergio DÍAZ RENDÓN* y Karla Victoria GONZÁLEZ BRIONES**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal identificar las principales problemáticas en materia de fiscalización electoral derivadas de la elección de personas juzgadoras. La ruta metodológica elegida implica revisar y analizar las sentencias más relevantes emitidas durante el proceso. Se optó por esta estrategia porque en las decisiones jurisdiccionales se refleja, con mayor nitidez, las tensiones, dudas e inconsistencias que surgieron al intentar fiscalizar un modelo completamente distinto al tradicional.

Palabras clave: fiscalización, elección judicial, proceso electoral.

Abstract

The main objective of this study is to identify the primary issues regarding electoral campaign finance monitoring and audit arising from the election of judicial officers. The chosen methodological framework involves reviewing and analyzing the most relevant judicial rulings issued during the process. This strategy was selected because jurisdictional decisions most clearly reflect the tensions, doubts, and inconsistencies that emerged when attempting to oversee a model entirely distinct from the traditional one.

Keywords: electoral oversight, campaign finance Audit, judicial election, electoral process.

* Máster y Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es Magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Previamente se desempeñó como Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

** Doctora en Derechos Humanos con Perspectiva Internacional y Comparada en la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente es Secretaria de Estudio y Cuenta regional en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUMARIO: I. Introducción. II. Modelo de fiscalización electoral partidista en México. III. Reglas de fiscalización en el proceso judicial electoral. IV. Identificación general de problemáticas. V. Etapa I. Emisión del marco normativo aplicable. VI. Etapa II. Campaña electoral. VII. Etapa III. Emisión de dictámenes consolidados (problemas técnicos). VIII. Retos de la fiscalización de los procesos electorales judiciales. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de septiembre de 2024 quedará inscrito en la memoria colectiva como el día en que arrancó una nueva etapa democrática en México: la publicación de la reforma constitucional al Poder Judicial. Sobre el papel se presentó como un cambio en la forma de elección de las personas juzgadoras, pero fácticamente tuvo un efecto práctico inmediato y profundo: el inicio de un proceso electoral que nunca se había visto en el país.

El Transitorio Segundo del Decreto fue claro y tajante: el proceso electoral extraordinario 2024–2025 iniciaría el día en que la reforma entrara en vigor¹. Esa decisión precipitó una carrera contrarreloj entre legisladores, autoridades y operadores electorales: había que adaptar normas, diseñar procedimientos y crear reglas donde no existían previamente. En pocas semanas se publicaron reformas legales —entre ellas modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—, y el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió acuerdos y calendarios para ordenar la inédita votación.

La magnitud del ejercicio dejó claro que no se trataba de una prueba pequeña: en total se pusieron en disputa 881 cargos federales y cientos más a nivel local en 19 entidades; sólo a nivel federal compitieron 3,423 candidaturas. El tamaño —cientos de cargos y miles de candidaturas— convirtió decisiones aparentemente técnicas en asuntos de enorme complejidad logística y jurídica. En este contexto se obligó al INE y a las autoridades a reinventar decisiones que en otras elecciones son estándar.

La singularidad del proceso no es sólo formal o numérica, sino también material: a diferencia de las elecciones ordinarias, aquí no actuaron partidos como intermediarios centrales. En otras palabras, las candidaturas no surgieron

¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 15 de septiembre de 2024 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0.

de estructuras partidistas sino de Comités de Evaluación —creados para evaluar a las personas aspirantes y postular a los mejores perfiles—, lo que cambió por completo la lógica de la contienda.

Entre los problemas normativos más controvertidos estuvieron las boletas², la asignación de tiempo en radio y televisión,³ y la fiscalización. El INE se enfrentó a preguntas concretas e inéditas, por ejemplo: ¿qué se entiende por “gastos personales de campaña”? ¿Qué tipo de comunicación pública es legítima y cuál traspasa la línea de lo permitido? ¿Cómo realizar campañas en redes sociales, pero sin gastar dinero en publicidad? ¿En qué pueden y no pueden gastar las candidaturas? Pero básicamente todas se centraban en: ¿cómo realizar la fiscalización?

Si bien la autoridad administrativa electoral ya tenía experiencia en materia de fiscalización, el nuevo proceso electoral judicial trajo nuevas reglas y desafíos. Aunado a que los sujetos obligados ya no eran los partidos políticos o candidaturas independientes, sino ciudadanos y ciudadanas que en su mayoría no tenían experiencia en materia política o en fiscalización. Además, no contaban con un equipo especializado que les ayudara en el tema.

No solo se suscitaron problemas técnicos y operativos. De la mano del proceso electoral, apareció la difusión masiva de “acordeones”⁴ y otras prácticas que en los procesos *ordinarios* no se habían identificado. Esa mezcla de novedades y apremio generó zonas grises.

Ante este escenario de cambio institucional profundo y de un proceso electoral sin precedentes, el presente trabajo tiene como objetivo principal el identificar

2 Ver: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG2500/2024, por el que se aprueba el diseño y la impresión de las boletas para el proceso electoral extraordinario 2024-2025 para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación, 31 de diciembre de 2024 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/178622>.

3 Ver: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG194/2025, por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las candidaturas y autoridades electorales para el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 y los procesos electorales extraordinarios para la elección de personas juzgadoras de los poderes judiciales locales, se modifican las pautas aprobadas en los acuerdos INE/JGE144/2024, INE/ACRT/42/2024 e INE/ACRT/43/2024, y se garantiza el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social de los partidos políticos, así como el acceso a la radio y televisión de las autoridades electorales durante el período ordinario coincidente con los procesos electorales extraordinarios referidos, 24 de febrero de 2025 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/179463>; Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG338/2025, por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las autoridades electorales para la promoción del proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 y los procesos electorales extraordinarios para la elección de personas juzgadoras de los poderes judiciales locales, y se modifican las pautas aprobadas en los diversos INE/JGE143/2024, INE/JGE144/2024, INE/ACRT/41/2024, INE/ACRT/42/2024, INE/ACRT/43/2024, INE/ACRT/44/2024, INE/ACRT/01/2025 e INE/ACRT/04/2025, 1 de abril de 2025 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/182175>.

4 Para efectos de este trabajo, no se analizará si los acordeones alteraron principios como la equidad en la contienda. Ello debido a que no es objetivo de la investigación.

las principales problemáticas en materia de fiscalización electoral derivadas de la elección de personas juzgadoras. Para lograrlo, se parte de la interpretación que tanto el INE como el TEPJF realizaron al aplicar, adaptar y en muchos casos reconstruir criterios que en elecciones ordinarias ya estaban asentados.

La ruta metodológica elegida implica revisar y analizar las sentencias más relevantes emitidas durante el proceso. Se optó por esta estrategia porque en las decisiones jurisdiccionales se reflejan, con mayor nitidez, las tensiones, dudas e inconsistencias que surgieron al intentar fiscalizar un modelo completamente distinto al tradicional.

Ahora bien, es importante hacer una precisión metodológica. A lo largo del proceso, en redes sociales, en los medios de comunicación e incluso desde las propias candidaturas, se señalaron diversas problemáticas adicionales⁵. La razón anterior es sencilla: el análisis se acota a los retos que efectivamente escalaron a la arena jurisdiccional y quedaron documentados en las resoluciones correspondientes. Es decir, no se excluyen otras problemáticas por falta de relevancia, sino porque la metodología se centra en aquello que puede observarse, estudiarse y contrastarse con base en criterios judiciales ya emitidos.

En este sentido, el análisis comienza por trazar los antecedentes del modelo de fiscalización electoral en México. Esta revisión no sólo permite comprender cómo se ha construido a lo largo de los años un sistema reconocido por su rigor, sino que ayuda a dimensionar qué elementos del diseño previo se vieron desbordados ante las particularidades del proceso judicial.

A partir de lo anterior, se examina el marco normativo específico creado para la elección de personas juzgadoras, con el objetivo de explicar por qué las reglas no pudieron aplicarse de manera automática o idéntica a los procedimientos electorales convencionales. Posteriormente, con base en las sentencias, se identifican los principales problemas que enfrentaron tanto el INE, al momento de emitir sus criterios, como las propias autoridades jurisdiccionales al interpretarlos.

Este recorrido normativo y jurisdiccional permite observar cómo surgieron vacíos y contradicciones, qué criterios fueron ajustados sobre la marcha y de qué manera las autoridades buscaron equilibrar el control del dinero con el respeto a la naturaleza atípica del proceso. En conjunto, esta revisión ofrece un mapa claro de algunos desafíos de fiscalizar una elección novedosa y, al mismo tiempo, abre la puerta a reflexionar sobre los ajustes normativos necesarios para las elecciones futuras, como lo es la de 2027.

5 Algunas problemáticas que se han puesto sobre la mesa son: la discusión sobre si el tiempo para realizar campañas fue excesivo o no; la necesidad de pagar publicidad en redes sociales para segmentar de mejor manera la información; los esfuerzos por capacitar en poco tiempo a las candidaturas; solamente 343 dictaminadores para la totalidad de las candidaturas, entre otros.

II. MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL PARTIDISTA EN MÉXICO

Uno de los principales desafíos que enfrentan los sistemas electorales contemporáneos consiste en garantizar el respeto a los principios constitucionales que los sustentan, particularmente la equidad y la imparcialidad. Estos valores no se limitan a asegurar que todas las candidaturas compitan en condiciones de igualdad; también exigen que los procesos electorales se desarrollen con transparencia y dentro del marco legal.

En el caso mexicano, la protección de la equidad electoral ha sido una prioridad constante en la construcción democrática⁶. Para ello, se han diseñado y perfeccionado reglas orientadas a crear mecanismos que fortalezcan este principio en todas las etapas del proceso. Entre estas medidas destacan los lineamientos sobre el uso y contenido de la propaganda política, las disposiciones que regulan la conducta imparcial de los servidores públicos, las restricciones para evitar la utilización indebida de programas sociales, así como el complejo sistema de fiscalización y financiamiento electoral.

En este contexto, el INE ha subrayado que el modelo mexicano de fiscalización de los recursos destinados a las campañas y al financiamiento de los partidos políticos se encuentra entre los más rigurosos del mundo⁷. Ello debido a que el esquema no solo define cuáles son las fuentes de financiamiento permitidas para las actividades ordinarias y para las campañas, sino que también establece mecanismos para vigilar el origen y uso del dinero, así como las sanciones para quienes incumplen las reglas o incurren en irregularidades⁸.

En los primeros años de la democracia mexicana, la ausencia de reglas claras para el financiamiento permitió que el partido hegemónico gozara de recursos prácticamente ilimitados. Las reformas de los años setenta y ochenta introdujeron por primera vez la idea de financiar públicamente a los partidos, pero lo hicieron sin controles reales ni vigilancia efectiva⁹. No fue sino hasta la década de los noventa —y especialmente con la reforma de 1996— que surgieron límites, obligaciones de rendición de cuentas y mecanismos de supervisión.

6 Fernando Giraldo G., *La equidad en los procesos electorales*, en Cuadernillo de Capel No. 57, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 311, 311-324 (2012), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5001/18.pdf>.

7 Instituto Nacional Electoral [INE], La fiscalización que realiza el INE es una de las más exhaustivas del mundo (30 de julio de 2019), <https://centralelectoral.ine.mx/2019/07/30/la-fiscalizacion-realiza-ine-una-las-mas-exhaustivas-del-mundo/>.

8 El modelo actual de fiscalización electoral en México es el resultado de décadas de ajustes institucionales, aprendizajes a partir de escándalos públicos y un esfuerzo constante por equilibrar la competencia política.

9 Ver más: José de Jesús Orozco Henríquez & Carlos Vargas Baca, *Regulación jurídica de los partidos políticos en México*, en *Regulación Jurídica de los Partidos en América Latina* 579, 579-639 (Daniel Zovatto coord., UNAM 2008).

Los casos Pemexgate¹⁰ y Amigos de Fox¹¹, relacionados con financiamiento ilícito en la elección presidencial del año 2000, evidenciaron las profundas debilidades del sistema. Mostraron que la autoridad fiscalizadora carecía de facultades efectivas para investigar, que las sanciones eran laxas y que los tiempos de resolución eran tan tardíos que los responsables podían llegar al cargo antes de que se acreditaran las irregularidades. Estos episodios marcaron un punto de inflexión y detonaron reformas que fortalecieron el papel del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ampliaron su capacidad investigadora e incluso permitieron acceder a información bancaria y fiscal¹².

A partir de 2007 y 2008 se adoptó una estructura más rigurosa: informes obligatorios, revisión más detallada, procedimientos más claros para atender quejas y la creación de una Unidad Técnica con mayor autonomía. Sin embargo, el proceso electoral de 2012 —incluyendo casos como Monex— reveló nuevamente problemas estructurales: la lentitud del procedimiento, la falta de sincronía entre tiempos de fiscalización y calificación de la elección, y dificultades para detectar flujos de dinero no reportados¹³.

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 representó un parteaguas en el sistema de fiscalización electoral en México. No sólo ajustó procesos, sino que rediseñó de raíz la lógica bajo la cual se vigila el dinero en la política¹⁴. El eje central fue claro: evitar que los recursos económicos —públicos, privados o ilícitos— distorsionen la equidad de las elecciones.

El modelo se caracterizó por cinco pilares principales: 1) topes estrictos de gastos de campaña, cuyo rebase puede incluso anular una elección¹⁵; 2) un financiamiento mixto, con reglas claras y límites tanto al dinero público como al privado¹⁶; 3) la prohibición de recibir recursos ilícitos o de adquirir tiempo en radio y

10 SUP-RAP-018/2003 (TEPJF 13 de mayo de 2013) (Mex.).

11 SUP-RAP-098/2003 y acumulados (TEPJF 20 de mayo de 2004) (Mex.).

12 Ver más: Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox* (Universidad Autónoma de México, México 2004); Ciro Murayama, *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en *La justicia Electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* 319, 319-329 (Marco Antonio Zavala Arredondo & Fernando Zertuche Muñoz coords., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2015).

13 Karolina Mónica Gilas & Mikaela Jenny Christiansson, *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*, 16 Rev. Mex. Estud. Electorales 92, 92-125 (2014), http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/imgsSOMEE/2016/180-475-1-PB.pdf.

14 Saúl López Noriega, *Dinero y validez de los procesos electorales, ¿mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2016).

15 Hasta antes de 2014, exceder el tope generaba multas, pero no tenía efectos en el resultado electoral, lo que en la práctica hacía que para algunos actores fuera “más costoso cumplir que incumplir”.

16 Respecto al financiamiento público: 30% del dinero se distribuye de manera igualitaria, 70% según la fuerza electoral de cada partido (votos previos). Además, se reguló el financiamiento para actividades ordinarias, específicas, franquicias, tiempos oficiales, etc. La reforma no eliminó el financiamiento privado, pero estableció límites estrictos y detallados para evitar que grandes intereses o dinero ilícito influyeran en las campañas; por ejemplo, estableció como límite de 2% del

televisión, consideradas causales de nulidad; 4) la centralización de la fiscalización en el INE, a través de una estructura piramidal que incluye a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), la Comisión de Fiscalización y el Consejo General¹⁷; 5) plazos mucho más cortos para revisar informes y resolver procedimientos, asegurando que las sanciones se impongan antes de la toma de protesta.

También se incorporaron herramientas tecnológicas como el Sistema Integral de Fiscalización, que permite que los partidos reporten ingresos y gastos en tiempo real y que la ciudadanía pueda consultarlos¹⁸. Asimismo, distingue entre gasto ordinario y gasto de campaña, aunque en la práctica esta frontera sigue siendo una de las áreas más conflictivas¹⁹, pues los partidos buscan estrategias para desplazar gastos electorales al rubro ordinario y así evitar superar topes²⁰.

En conjunto, todas estas reglas demuestran que la reforma de 2014 no fue una simple actualización normativa, sino un rediseño integral del modelo de fiscalización. Aunque la reforma no eliminó completamente la ambigüedad²¹, sí fortaleció los parámetros para que las autoridades pudieran hacer análisis más objetivos y menos dependientes de las narrativas partidistas.

III. REGLAS DE FISCALIZACIÓN EN EL PROCESO JUDICIAL ELECTORAL

El artículo 96 constitucional estableció una fórmula singular. Por un lado, reconoció el derecho de las candidaturas a acceder a radio y televisión, asegurando una distribución igualitaria del tiempo conforme a la determinación del INE. Esta disposición buscó evitar que la ausencia de financiamiento privado —o la falta de apoyo partidista, prohibido expresamente— generara desigualdades en la difusión de propuestas.

financiamiento público total para las aportaciones de militantes.

17 Con el nuevo modelo el INE vigila ingresos y gastos de partidos, candidaturas y coaliciones en todo el país; la UTF se convierte en un órgano con autonomía de gestión, capacidad para solicitar información bancaria y fiscal y facultades para investigar en profundidad, la Comisión de Fiscalización revisa, propone sanciones y el Consejo General resuelve. Excepcionalmente el INE puede delegar funciones a los OPLE's y únicamente bajo criterios de acreditada capacidad técnica.

18 Portal disponible en: <https://sif.ine.mx/loginUTF/>

19 Fernando Agíss Bitar, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, en Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2008), https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf

20 El Tribunal Electoral ha contribuido con criterios para identificar cuándo un gasto debe considerarse parte de la contienda, atendiendo a su finalidad, temporalidad y territorialidad.

21 Amparo Casar y Carlos Ugalde advierten que identificar el uso de recursos ilícitos resulta sumamente difícil, especialmente porque el INE no cuenta con las herramientas técnicas ni con capacidades de inteligencia financiera que permitan rastrear el origen del dinero (María Amparo Casar & Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo 2019). En otras palabras, el modelo enfrenta importantes desafíos para descubrir gastos que no dejan huella directa, como la compra de votos o pagos por cobertura mediática.

Al mismo tiempo, el precepto constitucional trazó una línea muy estricta: quedó prohibido todo financiamiento, público o privado, para las campañas judiciales. Esto significó que las candidaturas no podían recibir recursos de ningún tipo, por ninguna vía.

También se prohibió contratar publicidad o espacios en radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación, ya fuera directamente o a través de terceros. Es decir, el modelo se construyó sobre la premisa de que la campaña judicial debía ser austera, imparcial y completamente despersonalizada, apoyada únicamente en los tiempos oficiales asignados por el INE, en foros de debate organizados bajo reglas de equidad y redes sociales, pero sin publicidad pagada.

El artículo 96 añadió otra prohibición fundamental: los partidos políticos y las personas servidoras públicas no podían intervenir en absoluto, ni con actos de proselitismo ni con manifestaciones a favor o en contra de alguna candidatura judicial. Aquí la Constitución buscó blindar el proceso contra cualquier forma de captura partidista, influencia gubernamental o uso de la estructura estatal para beneficiar a determinadas personas juzgadoras.

Por otro lado, el Transitorio Segundo del Decreto otorgó al Consejo General del INE una responsabilidad inédita: la de emitir todos los acuerdos necesarios para organizar, desarrollar, vigilar, computar y fiscalizar el proceso electoral extraordinario de 2025. Esta facultad, aunque en apariencia continua con las atribuciones ordinarias que ya tenía, adquirió un sentido distinto debido al carácter excepcional del proceso judicial. El Consejo debía garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pero al mismo tiempo actuar bajo un marco completamente nuevo, sin precedentes y sin el acompañamiento de los actores habituales del sistema electoral.

La disposición señaló expresamente que en este proceso debían observarse los principios rectores del sistema electoral mexicano —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género—, pero también introdujo una limitación fundamental: las y los consejeros del Poder Legislativo, así como las y los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, no podrían participar en ninguna acción, actividad o sesión relacionada con esta elección judicial. En otras palabras, los partidos políticos quedaron excluidos no solo como actores en la contienda, sino también como observadores y participantes institucionales dentro del órgano de dirección del INE.

El texto constitucional produjo un primer elemento relevante: el Consejo General quedó facultado para establecer lineamientos, criterios y acuerdos sin la presencia de los partidos políticos, quienes tradicionalmente intervienen, opinan, impugnan y suelen incidir en la configuración de reglas procedimentales. El

diseño del proceso judicial, por tanto, se trasladó exclusivamente a manos de las y los consejeros electorales, acompañados únicamente por la estructura técnica del Instituto.

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) también introdujo un conjunto de reglas específicas para regular la fiscalización y financiamiento del proceso judicial. Aunque el modelo constitucional prohibió por completo el financiamiento público y privado, la LGIPE abrió un pequeño espacio de excepción que exigió al INE un esfuerzo interpretativo considerable: las personas candidatas podían realizar gastos personales, estrictamente delimitados y sujetos a topes. Esta figura —que no existía en los procesos ordinarios— se convirtió en la pieza más compleja del engranaje fiscalizador.

El artículo 504, fracción IX, otorgó al Consejo General del INE la facultad de determinar los topes máximos de gastos personales para cada candidatura y de establecer las reglas y formatos mediante los cuales estos gastos debían comprobarse. En paralelo, la fracción VIII lo obligó a vigilar que ninguna persona candidata recibiera financiamiento público o privado, lo que parecía sencillo en abstracto, pero enormemente desafiante en la práctica. El INE debía distinguir entre gasto personal permitido y financiamiento externo prohibido, una frontera tenue que rápidamente se convirtió en una fuente constante de controversias.

El artículo 522 profundizó en esta regulación. Autorizó a las candidaturas a erogar recursos únicamente para cubrir viáticos, traslados y gastos personales, siempre dentro del ámbito territorial de su candidatura. Estos gastos debían efectuarse dentro del periodo de campaña y bajo un tope que el Consejo General fijaría para cada tipo de cargo, con una referencia máxima: no podían superar el límite de aportaciones individuales que permite la ley a las candidaturas independientes para diputaciones. El propósito era limitar severamente el flujo de dinero, evitando que los gastos personales se convirtieran en un mecanismo para financiar, desde lo individual, propaganda o actos de campaña prohibidos.

La misma norma fue categórica al señalar que las personas candidatas tenían prohibido realizar, directa o indirectamente, erogaciones de recursos —públicos o privados— para promocionar sus candidaturas. De esta manera, el modelo fiscalizador quedó atrapado en una lógica dual: permitir un mínimo de recursos personales para movilidad y manutención, pero impedir absolutamente cualquier forma de financiamiento que pudiera traducirse en propaganda, actos proselitistas o posicionamiento en medios.

El artículo 526 reforzó estas disposiciones y encargó al Consejo General la emisión de lineamientos específicos de fiscalización, facultándolo además para vigilar que ningún partido político, servidor público o institución pública realizara erogaciones a favor o en contra de las candidaturas judiciales. El precepto

facultó al INE a requerir información patrimonial de las personas candidatas — incluso respecto de sus parejas y dependientes— cuando existieran indicios de movimientos inusuales o inconsistencias en los reportes financieros. Más aún, la ley liberó a la autoridad de las restricciones del secreto bancario, fiduciario y fiscal, otorgándole un poder de investigación que generalmente solo se activa en casos excepcionales del ámbito electoral.

Finalmente, a la luz de su facultad para regular sobre la materia, el INE emitió los Lineamientos para la Fiscalización de los Procesos Electorales del Poder Judicial, Federal y locales²². Siguiendo el marco normativo constitucional y legal, los lineamientos dejaron claro que la fiscalización en este proceso parte de un principio fundamental: las candidaturas no pueden recibir ningún financiamiento, público o privado, ni pueden realizar erogaciones destinadas a promocionar su imagen, contratar propaganda o difundir contenidos en medios tradicionales o digitales.

De hecho, la prohibición se extiende a cualquier gasto que pudiera interpretarse como campaña electoral. Por eso, el único margen permitido es el de gastos personales, cuya naturaleza es estrictamente logística: alimentación, hospedaje, viáticos y traslados dentro del territorio correspondiente.

Los Lineamientos detallan que los gastos personales están sujetos a topes máximos, determinados por el Consejo General del INE, y deben registrarse y comprobarse mediante los formatos y sistemas establecidos. Para evitar que esta categoría se convirtiera en una vía indirecta de financiamiento irregular, se establecieron controles rigurosos sobre comprobación, fechas, conceptos permitidos y origen de los recursos. Cualquier gasto que no encajara plenamente dentro de esta clasificación debía considerarse prohibido.

Asimismo, los lineamientos prohíben expresamente cualquier intervención de terceros —instituciones públicas, personas servidoras públicas, partidos políticos o particulares— que implique apoyo económico o en especie a una candidatura. También se prohíbe a terceros contratar publicidad, generar propaganda o realizar aportaciones, incluso si lo hacen por iniciativa propia. La fiscalización, por lo tanto, no solo observa a la persona candidata sino también a su entorno.

IV. IDENTIFICACIÓN GENERAL DE PROBLEMÁTICAS

Tal como se ha advertido a lo largo del análisis, el nuevo marco normativo que reguló la elección de personas juzgadoras obligó a la autoridad electoral a reinterpretar la ley y a crear criterios inéditos que se ajustaran a las particularidades del proceso. Este marco, diseñado para garantizar neutralidad, independencia

22 Disponible en: <https://ine.mx/wp-content/uploads/2025/04/Lineamientos-de-Fiscalizacion-PEPJFYL-Acuerdo-INE-CG54-2025.pdf>

y ausencia total de financiamiento político, dejó amplios espacios que tuvieron que llenarse mediante lineamientos, acuerdos y criterios interpretativos del INE y del Tribunal Electoral.

El principal reto consistió en definir con precisión qué debía entenderse como “gasto personal de campaña”, pues esta categoría —desconocida en la historia electoral mexicana— se convirtió en el eje que delimitaba lo permitido y lo prohibido. Determinar si un gasto correspondía a una necesidad estrictamente personal, o si en realidad implicaba un beneficio de promoción o difusión, exigió a la autoridad un ejercicio complejo de interpretación caso por caso. La ausencia de precedentes, de criterios consolidados o de referencias comparadas profundizó este desafío, generando incertidumbre entre las personas candidatas y un margen amplio de discrecionalidad técnica.

Posteriormente surgieron otras problemáticas derivadas de esa misma falta de antecedentes. Entre ellas, destacó la dificultad para evitar la intervención indirecta de terceros —instituciones públicas, partidos políticos, organizaciones profesionales o simpatizantes— cuyas acciones, aun sin coordinación con la candidatura, podían traducirse en beneficios indebidos o en aportaciones prohibidas. La vigilancia de estos apoyos espontáneos o simulados requirió un monitoreo intensivo y un nivel de análisis que rebasó los parámetros habituales de la fiscalización partidista.

Asimismo, el proceso reveló tensiones importantes en la aplicación de los topes de gastos personales. En la práctica, estos topes resultaron insuficientes para cubrir necesidades básicas en ciertos territorios o para asegurar una participación equitativa entre candidaturas con realidades geográficas y socioeconómicas muy distintas. La igualdad formal del tope no siempre coincidió con la igualdad material en el acceso a la contienda.

Otra dificultad recaía en la carga administrativa que los lineamientos impusieron a miles de candidaturas individuales. A diferencia de los procesos partidistas, en los que existe una estructura financiera profesionalizada, en la elección judicial cada aspirante debía registrar, documentar y justificar sus gastos con un rigor técnico que pocos conocían. El sistema, pensado para partidos con equipos especializados, se ajustó de manera imperfecta a un universo de personas juzgadoras sin experiencia en fiscalización electoral.

La ausencia de participación de los partidos políticos —quienes usualmente operan como contrapeso, acompañamiento técnico y sujetos activos de vigilancia— generó un escenario donde el INE tuvo que asumir en solitario la construcción normativa, la supervisión y la interpretación, lo cual incrementó el riesgo de inconsistencias y la sobrecarga institucional.

Finalmente, al tratarse de un proceso completamente nuevo, también emergieron formas de participación ciudadana y de apoyo que no tenían

antecedentes en la normativa electoral. Entre estos fenómenos destacó el uso de los llamados acordeones. Aunque en apariencia se trataba de herramientas informativas, en la práctica plantearon un problema complejo para la fiscalización: determinar si su elaboración o difusión podía imputarse a las candidaturas.

La autoridad debía dilucidar si los acordeones constituían un acto espontáneo de la ciudadanía —amparado por la libertad de expresión— o si, por el contrario, representaban una aportación en especie, un beneficio indebido o una acción coordinada que debía registrarse como gasto prohibido. Esta distinción no era sencilla. La viralización de información en redes sociales, la anonimidad de los autores y la posibilidad de que simpatizantes actuaran sin conocimiento de la persona candidata complicaron la atribución de responsabilidad.

Tomando en consideración lo anterior, es posible identificar tres momentos clave en los que se concentraron las principales problemáticas del proceso electoral judicial²³:

Etapa	Preguntas
I. Emisión del marco normativo aplicable ²⁴	¿Hasta dónde llegaba la facultad reglamentaria del Instituto? ¿Existió un exceso reglamentario al crear reglas que, en otros procesos, corresponderían al legislador? ¿Se puede prohibir la contratación de cualquier tipo de publicidad?
II. Campaña electoral	¿La ciudadanía puede pagar publicidad en redes sociales? ¿Los medios de comunicación pueden contratar publicidad respecto a noticias o información sobre alguna candidatura? ¿Los acordeones se deben fiscalizar a las candidaturas?
III. Emisión de dictámenes consolidados	¿Es necesaria la entrega de tickets? ¿Es necesario el uso de cuenta bancaria exclusiva para gastos de campaña?

Fuente: creación propia.

A continuación, se analizarán las etapas.

²³ Se reconoce que en el proceso electoral hubo más problemáticas. Sin embargo, solamente se utilizan estas con fines metodológicos.

²⁴ Lo relativo a tiempo en radio y televisión no se analiza en este documento.

V. ETAPA I. EMISIÓN DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Facultad reglamentaria para emitir lineamientos en materia de fiscalización

El 30 de enero de 2025, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG54/2025, mediante el cual emitió los Lineamientos para la fiscalización de las campañas de personas candidatas a juzgadoras, tanto federales como locales (Lineamientos)²⁵. El instrumento normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero²⁶.

La emisión de estos lineamientos motivó la presentación de diversas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales, así como un juicio electoral, promovidos por aspirantes, candidatas, servidores públicos judiciales y una persona juzgadora jubilada. Entre el 9 y el 24 de febrero de 2025, estas personas alegaron que el acuerdo del INE imponía cargas desproporcionadas, excedía su facultad reglamentaria y creaba restricciones no previstas en la Constitución ni en la ley.

En la sentencia SUP-JDC-1235/2025 y acumulados se resolvió la interrogante²⁷: ¿hasta dónde podía llegar el INE al emitir los lineamientos de fiscalización para la elección de personas juzgadoras? A lo largo de la resolución, la Sala Superior explica que la facultad reglamentaria del Instituto no es absoluta, pero sí es amplia cuando se trata de garantizar que un proceso electoral funcione con legalidad, certeza y equidad. El INE no tiene permiso para “inventar” reglas o crear prohibiciones que no estén previstas en la Constitución o en la ley; sin embargo, sí está autorizado —y en este caso obligado— a desarrollar el cómo se aplican las reglas generales establecidas en la reforma constitucional y en la LGIPE.

Por eso, medidas como el uso del buzón electrónico, la obligación de reportar gastos en tiempo real o las restricciones en redes sociales no se consideraron excesos, sino mecanismos necesarios para hacer operativas las prohibiciones que ya existían, como la relativa a no recibir financiamiento y no contratar propaganda. En términos sencillos: la Constitución y la ley dijeron “qué está prohibido”, y el INE explicó “cómo se supervisa y cómo se hace cumplir”.

Sin embargo, la sentencia reconoce que no todo en los lineamientos fue correcto. Hubo un punto preciso en el que el INE sí rebasó sus facultades: la

25 Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG54/2025, por el que se emiten los lineamientos para la fiscalización de los procesos electorales del Poder Judicial, federal y locales, 30 de enero de 2025 (Mex.).

26 En contra del acuerdo también se integró el expediente SUP-JDC-1512/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.), el cual fue desechado de plano por extemporáneo; SUP-JDC-1244/2025 y acumulados (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.) por carecer de interés jurídico y/o legítimo para impugnar.

27 SUP-JDC-1235/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.).

regulación de la cancelación del registro de candidaturas. En sus lineamientos, el Instituto decidió limitar esta sanción —una de las más graves en materia de fiscalización— a solo dos conductas específicas. Para la Sala Superior, esto sí constituyó un exceso reglamentario, porque la LGIPE ya contempla un catálogo de infracciones y sanciones que no puede ser reducido a voluntad por el órgano administrativo. El INE, al acotar la cancelación del registro únicamente a ciertos escenarios, terminó alterando la estructura sancionatoria definida por el legislador.

2. Prohibición reglamentaria de contratar cualquier tipo de espacio publicitario

Otra de las preguntas que surgieron en la etapa reglamentaria fue: ¿puede el INE prohibir la contratación de cualquier tipo de espacio publicitario para las candidaturas? Esta cuestión quedó plasmada en el acuerdo INE/CG24/2025.

Para algunas personas —candidatas a cargos judiciales, servidoras públicas y una ciudadana—, el INE había excedido sus facultades al crear reglas que, en su opinión, no estaban contempladas ni en la Constitución ni en la ley. También argumentaron que ciertas prohibiciones contenidas en el catálogo de infracciones limitaban injustificadamente su libertad de expresión durante las campañas.

Sin embargo, el Tribunal Electoral consideró que la reforma constitucional fue clara al establecer que, en este proceso, las candidaturas no pueden contratar propaganda ni recibir financiamiento²⁸. Asimismo, los partidos políticos están absolutamente impedidos de intervenir a favor o en contra de alguna candidatura. A partir de esto, la Sala Superior determinó que los lineamientos del INE simplemente operativizan prohibiciones ya previstas en la Constitución y en la LGIPE, por lo que el Instituto no actuó fuera de sus facultades ni impuso cargas indebidas a las personas candidatas.

Respecto a la prohibición de hacer referencias partidistas, el Tribunal realizó un análisis detallado mediante un test de proporcionalidad. Concluyó que la medida es necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y para impedir que las campañas se conviertan en una extensión de la competencia partidista. Según el Tribunal, los lineamientos no limitan que las candidaturas expresen sus ideas, compartan su trayectoria o expliquen su visión sobre la impartición de justicia; únicamente evitan mensajes que vinculen al Poder Judicial con partidos políticos, lo cual resulta plenamente constitucional.

También se destacó que las normas aplicables en este proceso extraordinario son diferentes a las de otros procesos electorales, dada la naturaleza particular de la elección de cargos judiciales. Además, el penúltimo párrafo del artículo 96 de

28

SUP-JDC-1579/2025 y acumulados (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.).

la Constitución establece de manera explícita que todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación tienen prohibida la contratación, directa o a través de terceros, de espacios en radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación para promocionar sus candidaturas.

En consecuencia, la prohibición de contratar espacios publicitarios prevista en los lineamientos no constituye una restricción indebida a los derechos de las candidaturas. Además, las disposiciones transitorias del decreto de reforma constitucional otorgaron al Consejo General del INE la facultad normativa necesaria para emitir los acuerdos que aseguren la correcta organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso de selección de personas juzgadoras, asegurando con ello un procedimiento transparente, imparcial y respetuoso de los derechos de las candidaturas²⁹.

VI. ETAPA II. CAMPAÑA ELECTORAL

1. ¿La ciudadanía puede pagar publicidad en redes sociales?

Tal como se ha señalado, una de las prohibiciones en materia de fiscalización para las candidaturas es la contratación de espacios publicitarios en redes sociales. Sin embargo, surgió la interrogante: ¿esta prohibición también aplica a la ciudadanía? Pregunta que fue resuelta en el asunto SUP-REP-267/2025, en el que la Sala Superior confirmó la resolución emitida por la entonces Sala Regional Especializada³⁰, mediante la cual se sancionó a un ciudadano por contratar publicidad pagada en Facebook para promover a una candidata a ministra de la SCJN.

En un primer momento, tras la investigación, la Sala Especializada determinó que Alejandro López Burgos, administrador de la página “Amigos de Toro Burgos con la Ministra”, utilizó recursos propios para pautar contenido durante la campaña en favor de una aspirante a ministra de la SCJN. A juicio de la autoridad jurisdiccional, esta acción constituía propaganda electoral pagada en beneficio de una candidatura judicial.

²⁹ En cuanto a los topes de gastos de campaña véase: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG200/2025, por el que se determinan los topes de gastos personales de campaña de las personas candidatas a juzgadoras en el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, 6 de marzo de 2025 (Mex.); Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG225/2025, por el que se determinan los topes de gastos personales de campaña de las personas candidatas a juzgadoras en el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JE-11/2025 y acumulados, 20 de marzo de 2025 (Mex.); SUP-JE-11/2025 (TEPJF 12 de marzo de 2025) (Mex.).

³⁰ SUP-REP-267/2025 (TEPJF 30 de octubre de 2025) (Mex.). Véase más SRE-PSC-57/2025 (TEPJF Sala Regional Especializada 6 de agosto de 2015) (Mex.).

La Sala Regional Especializada concluyó que la candidata no tenía responsabilidad, al no existir pruebas de que hubiera ordenado o financiado la pauta³¹. No obstante, sí determinó que el ciudadano había contratado publicidad pagada con recursos propios, lo cual está expresamente prohibido. Según la autoridad, ese pago generó una ventaja indebida, al otorgar a la aspirante mayor visibilidad frente al resto de las candidaturas.

Por su parte, el ciudadano argumentó que sancionarlo implicaba limitar su libertad de expresión, al afirmar que no existía norma constitucional o legal que impidiera a la ciudadanía apoyar libremente en redes sociales a una candidatura o invertir su propio dinero para difundir su opinión.

La Sala Superior, sin embargo, confirmó la resolución. Explicó que sí existe una regulación que prohíbe que las candidaturas —directamente o a través de terceros— realicen gastos para promoverse en medios tradicionales o digitales mediante recursos privados³². Esta prohibición tiene como finalidad proteger la equidad en la contienda y evitar que quienes cuenten con mayor capacidad económica obtengan una ventaja injusta³³.

Asimismo, aclaró que esta medida no restringe indebidamente la libertad de expresión, pues cualquier persona puede manifestar sus opiniones, publicar mensajes, apoyar a quien desee y participar en el debate público. Lo único que está prohibido es pagar publicidad para impulsar a una candidatura, ya que el financiamiento y la promoción pagada están estrictamente regulados por la ley.

En síntesis, la resolución deja claro que, si bien la ciudadanía puede expresarse libremente en redes sociales, no puede contratar publicidad pagada para favorecer a una candidatura, pues ello rompería la equidad del proceso. Las candidaturas pueden difundir sus propuestas, pero deben hacerlo sin recurrir a la promoción pagada fuera de los mecanismos legalmente establecidos.

Finalmente, la Sala Superior reafirmó que el propio diseño constitucional y legal del modelo de elección judicial exige evitar cualquier tipo de financiamiento externo que comprometa la independencia e imparcialidad de las futuras personas juzgadoras³⁴.

31 Mismo criterio se estableció en SUP-PSC-6/2025, 19 noviembre 2025, al determinar la inexistencia de la infracción atribuida a la entonces candidata a magistrada del Tribunal de Disciplina Judicial porque debidamente se deslindó de la publicación.

32 En los artículos 509, 519 y 522 de la LGIPE prohíbe tanto a las candidaturas actuar por sí o por interpósita persona para realizar erogaciones —con recursos públicos o privados— destinadas a promover aspiraciones en medios impresos o digitales.

33 El Tribunal recordó que en la sentencia SUP-JDC-1235/2025, ya se había sostenido la validez de la prohibición absoluta de contratar publicidad pagada en redes sociales durante campañas judiciales.

34 Aunque la Sala Especializada citó incorrectamente un inciso aplicable a partidos y no a ciudadanos, la Sala Superior concluyó que el monto de la multa (100 UMA) era razonable y proporcional, porque: 1) la conducta fue intencional y reiterada (al menos 26 publicaciones pagadas); 2) se vulneró directamente el principio de equidad; 3) el ciudadano no presentó información económica, pese a ser requerido, lo que impidió valorar circunstancias atenuantes. Dado que la Sala Especiali-

2. ¿Los medios de comunicación pueden contratar publicidad respecto a noticias o información sobre alguna candidatura?

En el expediente SRE-PSC-38/2025 (10 de junio 2025), la Sala Regional Especializada resolvió una queja presentada contra la entonces candidata a magistrada del Tribunal de Disciplina Judicial, Ariadna Camacho Contreras, y la empresa Político MX, por presunta contratación de publicidad pagada en redes sociales. El denunciante sostenía que se había difundido propaganda pagada en Facebook, Instagram y X en beneficio de la candidata, lo cual podría constituir una violación al principio de equidad en la contienda y una infracción a la prohibición legal de contratar espacios publicitarios en medios digitales.

Tras analizar las pruebas, la Sala concluyó que la candidata no realizó contratación alguna ni existían elementos que la vincularan con el pago de pautas; únicamente compartió en su perfil una publicación generada por un medio de comunicación. Por ello, se declaró inexistente su responsabilidad en cuanto a la contratación de publicidad, la vulneración a la equidad y el beneficio indebido.

Por el contrario, respecto de Político MX, la autoridad acreditó que la empresa sí pagó para potenciar la difusión de una publicación en la que se describía la trayectoria profesional de la candidata. Aunque el contenido tenía apariencia informativa, el hecho de que solo esta candidatura hubiese sido promovida mediante publicidad pagada—y no el resto de las personas aspirantes—constituyó una incidencia directa en la equidad, pues aquella obtuvo una exposición mayor frente a sus competidoras y competidores.

Es conveniente precisar que la autoridad jurisdiccional reconoce que la empresa Casa Editorial y de Contenido Político MX es un medio de comunicación, que realizó la publicación de semblanzas de otras candidaturas³⁵. Sin embargo, en aquellas no se acreditó el pago para la publicidad en redes sociales.

En consecuencia, la Sala determinó la existencia de la infracción atribuible a Casa Editorial y de Contenido Político MX, calificó la conducta como grave ordinaria, y le impuso una multa de 50 UMA.

A lo largo de la sentencia, la Sala Especializada reafirma que la prohibición de contratar espacios publicitarios en medios impresos y digitales, incluida la publicidad pagada en redes sociales, durante las campañas judiciales, no se limita a las personas candidatas: alcanza también a terceros, incluidos medios de

zada ya había sido extinguida por la reforma constitucional de 2024, la Sala Superior no pudo devolver el expediente para corregir la fundamentación, pero revisó el fondo y determinó que la multa se mantenía vigente.

³⁵ El medio digital anunció que: “durante este proceso electoral inédito en el Poder Judicial, en Político MX estaremos compartiendo diferentes perfiles de los candidatos que compiten en la elección judicial ...” (foja 19).

comunicación, cuando mediante financiamiento privado potencian la difusión de contenidos que favorecen a una candidatura. Este criterio busca evitar la intervención económica externa en campañas judiciales y garantizar que las personas juzgadas electas lo sean sin compromisos o influencias indebidas.

Asimismo, señala que la publicidad pagada, aun con apariencia informativa, puede romper la equidad. El Tribunal enfatiza que lo determinante no es solo el contenido del mensaje, sino: la existencia de pago, la potencialización artificial de su difusión, y el efecto diferenciador en la contienda.

Aunque el texto difundido describía la trayectoria profesional de la candidata de forma aparentemente neutral, el hecho de que el medio pagara para amplificar exclusivamente su perfil generó una ventaja indebida respecto de otras candidaturas.

La Sala estableció nuevamente que los medios de comunicación pueden informar libremente y publicar perfiles de candidaturas sin restricción. Sin embargo, la libertad de expresión no ampara la contratación de publicidad pagada que favorezca diferencialmente a una candidatura en un proceso electoral judicial. Así, el estándar es claro: informar es válido; pagar para potenciar la difusión de contenido que favorece a una candidatura es una infracción.

VII. ETAPA III. EMISIÓN DE DICTÁMENES CONSOLIDADOS (PROBLEMAS TÉCNICOS)³⁶

1. ¿Es necesario la entrega del ticket para comprobar debidamente los gastos personales de campaña?

Otro supuesto relevante fue el de aquellas personas que no entregaron el ticket relativo al gasto efectuado, pero que en el MEFIC ingresaron la factura en formatos PDF y XML, así como el estado de cuenta. Sin embargo, a juicio de la autoridad fiscalizadora el supuesto extravío del ticket no eximía a los actores de su obligación de presentar la totalidad de la documentación exigida conforme a los Lineamientos.

Así, para la autoridad fiscalizadora, el hecho de haber acompañado otros documentos, como la factura y los estados de cuenta bancarios, no releva de la responsabilidad de hacer lo mismo con la documentación observada como

³⁶ Otros problemas fueron: la omisión de proporcionar las claves de acceso para la captura en el sistema. Los expedientes SUP-JE-112/2025 (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.), SUP-JE-106/2025 y SUP-JE-123/2025 acumulados (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.); SUP-JE-105/2025 (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.); SUP-JE-30/2025 (TEPJF 2 de abril de 2025) (Mex.) se desecharon de plano la demanda por quedar sin materia. En la sentencia SUP-JE-90/2025 (TEPJF 2 de abril de 2025) (Mex.) y SUP-JE-15/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.) se declaró existente la omisión atribuida al INE de proporcionar las claves de acceso para la captura en el sistema, para la fiscalización de candidaturas a juzgadores.

omitida. Cada uno de estos documentos cumple una función específica, sin que uno supla la ausencia del otro. Por tanto, los distintos recurrentes estaban obligados a registrar de manera completa y oportuna toda la documentación comprobatoria exigida por la normativa aplicable, y no únicamente aquella que lograron aportar.

La autoridad jurisdiccional estableció que, en esencia, aunque la normativa pudiera interpretarse de manera estricta y exigir la presentación del ticket para considerar plenamente comprobado un gasto de campaña, lo verdaderamente relevante es que existan comprobantes fiscales —los archivos PDF y XML— que acrediten de forma fehaciente el origen y destino de los recursos. Estos comprobantes, previstos en los Lineamientos aplicables, son los documentos que permiten a la autoridad verificar que la transacción existió, cuál fue su monto y cómo se registró, cumpliendo así con la finalidad de la fiscalización³⁷.

En consecuencia, cuando dichos comprobantes fiscales se integran al sistema correspondiente, la ausencia del ticket se considera un requisito meramente formal que no impide la revisión sustantiva del gasto. Incluso, de ser necesario, la operación puede corroborarse con los movimientos reflejados en el estado de cuenta destinado a la campaña. Por ello, si la autoridad fundamentó un incumplimiento únicamente en la falta del ticket, pese a contar con los comprobantes fiscales válidos, tal conclusión puede revocarse, ya que la obligación de comprobar el gasto se tuvo por satisfecha y la omisión formal no debería generar una sanción³⁸.

2. ¿Es necesario el uso de cuenta bancaria exclusiva para gastos de campaña?

Otro tema recurrente que resolvió la autoridad jurisdiccional se relacionó con el uso de cuenta bancario. En diversos casos la autoridad fiscalizadora impuso multas a quienes no utilizaron una cuenta bancaria “exclusiva” para las campañas, lo cual, según el INE, era obligatorio.

En el expediente SM-RAP-88/2025, el actor apeló la resolución, argumentando que los Lineamientos de Fiscalización nunca exigieron que la cuenta fuera nueva ni exclusiva, sino simplemente una cuenta bancaria a su nombre, desde la cual se realizaran todos los pagos de campaña. Alegó que usó una cuenta preexistente, a su nombre, y que todos los gastos de campaña se hicieron desde ahí, por lo que la sanción era injustificada³⁹.

37 SM-RAP-85/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.).

38 Véase más SM-RAP-60/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 2 de octubre de 2025) (Mex.); SCM-RAP-184/2025 (TEPJF Sala Regional Ciudad de México 18 de septiembre de 2025) (Mex.); SCM-RAP-166/2025 (TEPJF Sala Regional Ciudad de México 18 de septiembre de 2025) (Mex.); SG-RAP-101/2025 (TEPJF Sala Regional Guadalajara 18 de septiembre de 2025) (Mex.), entre otros.

39 SM-RAP-88/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.).

La Sala Regional Monterrey dio un giro importante en la interpretación. Tras revisar el texto de los Lineamientos, el Tribunal concluyó que el INE efectivamente interpretó incorrectamente la norma: en ninguna parte se exige que la cuenta bancaria sea exclusivamente creada para la campaña, ni que no pueda tener otros movimientos personales. Lo único que los Lineamientos solicitaban era que las candidaturas reportaran una cuenta bancaria propia y que los pagos de campaña provinieran únicamente de esa cuenta.

Con esta base, el Tribunal modificó la resolución del INE y dejó sin efectos la conclusión y multa relacionadas con esta supuesta infracción. Para la Sala Monterrey, solamente era necesaria una cuenta bancaria registrada en el MEFIC, a nombre de la persona candidata y que todos los pagos de campaña salieran de esa cuenta. Esto significa que una cuenta preexistente sí es válida, incluso si en ella existen otros movimientos personales, siempre y cuando los gastos electorales se identifiquen con claridad y se paguen desde esa cuenta.

La Sala fue enfática: usar una cuenta bancaria preexistente no obstaculiza la fiscalización ni vulnera la transparencia del origen de los recursos. Sancionar por ese motivo viola el principio de legalidad, porque implica inventar un requisito que la norma no impuso⁴⁰.

VIII. RETOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES JUDICIALES

El proceso electoral para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial representó un cambio profundo en la lógica tradicional de fiscalización en México. Los Lineamientos de Fiscalización emitidos por el INE establecieron un modelo excepcional, construido casi desde cero, cuyo propósito principal fue garantizar que la elección se desarrollara sin influencia partidista, sin financiamiento externo y con un nivel máximo de neutralidad institucional.

Si bien, las reglas, aunque loables en su intención, generaron varias problemáticas prácticas y conceptuales durante la implementación del proceso electoral extraordinario.

La primera tensión se dio entre el derecho a difundir propuestas y la prohibición absoluta de financiamiento y contratación de medios. Las candidaturas disponían de tiempo oficial para presentarse, pero fuera de ese espacio eran prácticamente invisibles.

40 Véase más SM-RAP-84/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-69/2025 y SM-RAP-71/2025 acumulados (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-68/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-65/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-61/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 2 de octubre de 2025) (Mex.); SM-RAP-51/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 15 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-50/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-41/2025 y SM-RAP-44/2025 acumulados (TEPJF Sala Regional Monterrey 27 de agosto de 2025) (Mex.), entre otros.

En un contexto con miles de aspirantes, la igualdad absoluta en tiempo no siempre se tradujo en condiciones reales para que la ciudadanía los conociera. La imposibilidad de financiar actividades mínimas de contacto social, logística de difusión o estrategias de comunicación derivó en campañas extremadamente limitadas, donde la brecha entre lo permitido y lo necesario parecía insalvable. Esto llevó a que, en la práctica, muchas personas candidatas recurrieran a formas alternativas de visibilidad —como redes sociales— cuyos límites legales no siempre eran evidentes.

Una segunda problemática surgió del choque entre libertad de expresión y prohibición de apoyo político. La Constitución prohibió a partidos y servidores públicos pronunciarse sobre las candidaturas. Sin embargo, el INE tuvo que resolver situaciones donde las manifestaciones se presentaban como opiniones personales, posicionamientos académicos o reconocimientos profesionales. La difusa frontera entre opinión y apoyo velado generó tensiones recurrentes.

Asimismo, la prohibición absoluta de publicidad pagada creó un vacío respecto del uso de redes sociales, donde no siempre es evidente si una publicación está promocionada, si se trata de contenido orgánico o si fue financiada por terceros. La naturaleza algorítmica de estas plataformas complejizó aún más la supervisión, pues incluso contenido no pagado puede adquirir características similares a la publicidad electoral tradicional, generando debates sensibles sobre cuándo existe una infracción.

Si bien, la ley prohibía erogaciones para promocionar candidaturas, pero ¿qué ocurría si la persona candidata pagaba internet para transmitir un mensaje? ¿O si contrataba servicios de diseño gráfico para preparar currículums, fotografías o materiales informativos que difundía gratuitamente? ¿Cómo determinar que se pagó por producción y edición o que auténticamente lo realizó la candidatura? Esta zona gris producía tensiones inevitables.

Otra dificultad estuvo vinculada a la carga interpretativa que recayó sobre el INE. Dado que el proceso judicial no contaba con antecedentes, el Consejo General tuvo que emitir lineamientos en áreas donde la legislación no ofrecía respuestas claras, como la definición de “gastos personales de campaña”, la distribución del tiempo en radio y televisión entre miles de candidaturas, o las particularidades de la fiscalización.

Por otro lado, dado que las candidaturas no podían recibir recursos de terceros, cualquier gasto que excediera la capacidad económica usual de una persona candidata levantaba sospechas. Esto forzó a la autoridad a solicitar información patrimonial y fiscal, lo cual —aunque legal— abrió tensiones sobre privacidad, proporcionalidad y seguridad de datos personales. La posibilidad de revisar información de cónyuges y dependientes económicos generó incluso recelos sobre la extensión del poder fiscalizador.

También hubo complicaciones en los formatos de comprobación. Distintas candidaturas con perfiles técnicos, académicos o judiciales —no necesariamente expertas en materia administrativa— tuvieron que documentar gastos mínimos con un rigor que no existe en otros ámbitos laborales. Comprobantes, recibos, reportes y declaraciones patrimoniales crearon una carga burocrática considerable, que en ocasiones parecía incompatible con la idea de una campaña austera.

Finalmente, la amplitud de las facultades de investigación otorgadas al INE abrió un debate sobre proporcionalidad. Aunque la ley le permite acceder a información bancaria y fiscal sin restricciones, la aplicación indiscriminada de esta herramienta podría interpretarse como invasiva. La autoridad tuvo que equilibrar la necesidad de garantizar que no hubiera financiamiento ilegal con la obligación de proteger derechos fundamentales como la privacidad y la presunción de licitud.

En conclusión, el modelo de gastos personales, la prohibición absoluta de financiamiento y la amplia facultad investigadora del INE configuraron un sistema exigente que, aunque coherente con la finalidad de preservar la independencia judicial, requirió interpretaciones constantes, ajustes técnicos y vigilancia excepcional para evitar injusticias y asegurar que las reglas no terminaran castigando más la forma que el fondo del proceso electoral judicial.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, en Temas selectos de Derecho electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2008), https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox* (Universidad Nacional Autónoma de México 2004).
- Casar, María Amparo & Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México* (Grijalbo 2019).
- Gilas, Karolina Mónica & Mikaela Jenny Christiansson, *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*, 16 Rev. Mex. Estud. Electorales 92 (2014), http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/imgsSOMEE/2016/180-475-1-PB.pdf.
- Giraldo G., Fernando, *La equidad en los procesos electorales*, en Cuadernillo de Capel No. 57 311 (Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral 2012), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5001/18.pdf>.
- López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales, ¿mecanismo*

adecuado para domesticar el dinero en las elecciones? (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2016).

Murayama, Ciro, *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox*, en *La Justicia Electoral. Resoluciones Primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* 319 (Marco Antonio Zavala Arredondo & Fernando Zertuche Muñoz coords., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2015).

Orozco Henríquez, José de Jesús & Carlos Vargas Baca, *Regulación jurídica de los partidos políticos en México*, en *Regulación jurídica de los partidos en América Latina* 579 (Daniel Zovatto coord., UNAM 2008).