

EL FENÓMENO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO: EL RESURGIMIENTO DE LA POLÍTICA SOBRE EL DERECHO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

SUMARIO: I. *Introducción: la indomable política en México.* II. *Los antecedentes inmediatos.* III. *Los hechos camino a la sentencia: el desprecio de la legalidad.* IV. *Un tribunal político: la sentencia SUP-RAP 35/2012 y acumulados.* V. *Los problemas de la sentencia.* VI. *Los efectos de la sentencia.* VII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN: LA INDOMABLE POLÍTICA EN MÉXICO

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) es el fenómeno político más importante de los últimos años en la historia de la democracia mexicana y no por buenas razones.

Como sucede en la clásica fábula “El rey desnudo”, mejor conocida como “El traje nuevo del emperador”,¹ donde nadie se atreve a denunciar la desnudez del emperador por miedo a ser tildado de estúpido, pocas voces han señalado con claridad y detalle los efectos destructivos del PVEM en el sistema electoral mexicano. Con razón dice un famoso ensayista mexicano que existe un tabú respecto a no hablar mal de la democracia mexicana.²

Esta agrupación, disfrazada formalmente como un partido político, se ha convertido en el mayor desafío al funcionamiento de nuestro sistema

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, co-coordinador de esta obra.

¹ Cuento de hadas danés de 1837, de Hans Christian Andersen.

² Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos*, mayo de 2016, p. 17.

electoral, antes y después de la reciente reforma político-electoral de 2014.³ A diferencia de otros fenómenos surgidos en el calor de contiendas electorales recientes que han puesto a prueba diferentes aspectos de la ley y de las instituciones electorales,⁴ pero que han motivado cambios en la ley, los actos cometidos por el PVEM no se han convertido aún, a pesar de su gravedad y profundos efectos negativos, en razones específicas para llevar a cabo reformas al sistema.

Aunque existen varias hipótesis para intentar explicar esta situación, lo cierto es que se trata de una organización con enorme poder político tanto por su integración, sus vínculos y relaciones, como por su capacidad económica y, sobre todo, por su gran capacidad de adaptación y dinamismo en un sistema compuesto hoy en día por normas de enorme variación y complejidad e instituciones sobrerreguladas, muy rígidas y lentas en su capacidad de acción o respuesta.

Por estas razones el PVEM trasciende las definiciones teóricas existentes de un partido político en una democracia constitucional. Aunque íntimamente relacionado con el poder político (formalmente y de hecho), se trata de una organización que cuenta con los medios mercadológicos para lograr mayores niveles de votación. Desarrolló una estrategia publicitaria basada en encontrar puntos de contacto con la ciudadanía en temas que generan apoyo y simpatía. No importa si estos temas encuadran o no con la supuesta ideología ambientalista del partido, o si su desmedida difusión rompe una y otra vez las prohibiciones de ley o incumple las sanciones emitidas por las instituciones electorales, pues el objetivo es tener éxito a toda costa, en un increíble ejemplo práctico de análisis costo-beneficio. Y lo logró, al convertirse, tras los comicios de 2015, en la cuarta fuerza política nacional aunque también impulsando y promoviendo este tipo de conductas que claramente

³ La reforma político-electoral de 2014, como la conformada por la reforma constitucional de 2014 que modificó 31 artículos constitucionales, la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales de mayo de 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, ambas de agosto de 2015.

⁴ Como sucedió, por ejemplo, en el proceso electoral de 2006 con las intervenciones desmedidas e inequitativas de los medios electrónicos de comunicación, la aparición de un candidato no registrado conocido como “Dr. Simi”, con amplio poder de compra de espacios publicitarios que confundían al electorado, y que provocaron cambios radicales al modelo de comunicación política en la reforma constitucional y legal aprobada en 2007 o, también durante 2006, aspectos organizativos como las insuficientes causales existentes para abrir paquetes electorales con el fin de recontarlos o la aparición de un primer ciudadano que solicitó sin éxito ser registrado como candidato independiente que acabaría desatando un largo proceso que culminaría con la incorporación de esta figura en la reforma constitucional de 2012.

van en contra del sistema establecido, doblegando y debilitando de distintas formas a las autoridades electorales.

Este ensayo es el recuento de algunas de las acciones practicadas por el PVEM y de sus efectos, justo después de la entrada en vigor de la reforma política de 2007-2008 que, entre otras cosas, alteró de manera radical el modelo de comunicación político-electoral en nuestro país. Con los cambios llevados a cabo en dicha reforma constitucional y legal, los partidos políticos tuvieron que abstenerse de comprar propaganda política en radio y televisión, y ajustar sus estrategias de difusión de manera mucho más estricta tanto a los tiempos permitidos para las campañas, como a los montos de dinero permitidos conocidos como “topes de campaña”. Si bien estas nuevas medidas afectaban especialmente, en teoría, a los partidos grandes por ser los que más recursos destinaban a los medios electrónicos, el PVEM era un claro beneficiario de este modelo abierto, pues al estar íntimamente vinculado con los medios de comunicación, se beneficiaba de manera desmedida y sin control de su cercanía e intereses. Así, no fue sorprendente que en 2009, año electoral, en que se pusieron a prueba estas nuevas reglas, el partido verde iniciara una desafiante estrategia de difusión que pondría a prueba a las autoridades electorales.

Ante las sanciones establecidas por diversas violaciones a la ley electoral por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), el partido interpuso diversos recursos de apelación en contra de dichos acuerdos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La resolución del Tribunal es una sentencia larga, que acumula diversas impugnaciones, con múltiples elementos importantes para ser analizados, especialmente los que se desprenderían del análisis de los agravios presentados por el PVEM. Sin embargo, este análisis no sólo no fue exhaustivo, ni sus conclusiones coherentes con el largo desenvolvimiento de los agravios planteados, sino que agregó elementos de manera un tanto sorprendente, e incluso injustificada, por lo menos en cuanto a argumentos se refiere, para llegar a una sanción que acabó por exculpar al PVEM de cualquier sanción. Resulta importante destacar que el proyecto de resolución fue subido de manera sumaria en el momento en que dos magistrados se encontraban con licencia y ante el voto particular de la única magistrada que no aceptó que la sentencia dejara impune al partido que se encontró responsable de conductas indebidas.

La justicia electoral, al igual que cualquier ámbito de administración de justicia, existe para canalizar los conflictos de manera racional, con argumentos que busquen explicar por qué la conclusión a la que se llega a través de una sentencia se apegue a la ley y, por tanto, es la mejor opción para resolver el caso específico que se plantea. Existe como espacio alternativo a la

discrecionalidad política, a la parcialidad de intereses o, incluso, a la fortuna. Lo que se intenta buscar a través de la actuación de este tipo de órgano es la seguridad jurídica, esto es, la certeza de que los conflictos se resolverán de la mejor manera posible, lo más apegado a lo que dice la ley.

Cuando la sentencia de un órgano impartidor de justicia no conlleva argumentos completos y razonables, no llega a las conclusiones de manera lógica y coherente, a partir de un análisis argumentativo de los supuestos que la demanda y los agravios establecen y, por el contrario, resuelve de manera inconsistente, sorpresiva y poco clara, el derecho deja de brindar seguridad y aún más, deja de tener sentido y de cumplir con sus importantes principios y objetivos. Si en términos generales el principio de imparcialidad es necesario para la labor de impartición de justicia, éste se vuelve crítico cuando se trata del ámbito electoral, donde diferentes intereses de tipo político buscan zanjar sus diferencias. La imparcialidad del órgano jurisdiccional es un asunto fundamental para la salud del régimen democrático, y su ausencia, un tema de la mayor preocupación que pone en riesgo a la democracia constitucional en su conjunto.

Es cierto que el análisis de una sola sentencia no es material suficiente para hacer un juicio contundente y final sobre el desempeño de un órgano impartidor de justicia, pero la gravedad de sus efectos, así como el acumular éste con otros similares, sí permite hacerlo. Más aún, al referirse a sentencias que involucran al partido que recurrente y sistemáticamente incumple las normas y desobedece los requerimientos de la autoridad, la negativa del Tribunal Electoral de sancionar en razón de formalismos legales genera escepticismo respecto a su imparcialidad. Si se trata del órgano que por mandato constitucional es la “máxima autoridad jurisdiccional”,⁵ su actuación deficiente o parcial crea el peor de los escenarios posibles, donde la política en última instancia utiliza al derecho para justificar sus intereses y para crear una realidad simulada. Genera una enorme frustración y desconfianza respecto a las instituciones que han costado enormes recursos y esfuerzos en su construcción.

El objetivo de este trabajo, así como el de los otros que integran este libro, es sumar una visión crítica respecto a instituciones que no cuentan con controles, que son la última instancia y cuyo actuar, por arbitrario o deficiente que sea, pareciera no tener consecuencias. En una democracia,

⁵ El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, dice: “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

esta visión crítica es parte de la labor del trabajo académico, junto con el resto de la ciudadanía.

II. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

Existen dos antecedentes inmediatos a los hechos que forman parte del expediente clasificado SUP-RAP 35/2012. Son antecedentes de la misma, pues, como trataré de explicar, los hechos que conforman la litis o el conflicto se desarrollaron en junio de 2009, a pesar que la sentencia cuyo análisis nos ocupa se emitió hasta el 7 de febrero de 2012.

El primer antecedente de la sentencia que queremos analizar se remonta a marzo de 2009, cuando seis miembros del grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados llevaron a cabo una amplia campaña en radio y televisión, a través de la cual difundían sus “informes de labores”, los cuales sí son permitidos por la ley electoral. La campaña coincidía en varios de sus elementos con la propaganda electoral del PVEM, ya que utilizaba el logo del partido de una forma notoria, así como las frases que formaban parte de la misma.

El IFE inició un procedimiento especial sancionador en contra de esta campaña y concluyó que estos informes en realidad eran propaganda electoral encubierta. El Consejo General del Instituto Federal Electoral sancionó al PVEM con \$9 489 641 (nueve millones, cuatrocientos ochenta y nueve mil, seiscientos cuarenta y un pesos) al estimar que el partido tenía responsabilidad indirecta por beneficiarse de la acción de sus miembros y no haberlo impedido. En esa ocasión, el PVEM impugnó mediante un recurso de apelación el Acuerdo del IFE ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual, mediante la sentencia SUP-RAP 75/2009, revocó la sanción impuesta al considerar que no se trataba de actos de propaganda encubierta.

Pocos días después, como segundo antecedente, del 20 al 28 de junio del mismo año, en el periodo de prohibición legal marcado como “veda”, por la cercanía a la elección, el mismo grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, publicó un total de 16 desplegados en los periódicos *Reforma* y *Excelsior*, donde reiteraban sus propuestas de campaña relativas a la “Pena de muerte”, los “Vales de medicinas” o el “Bono educativo, inglés y computadoras”, así como con la inclusión de elementos de identificación del PVEM.

El Partido Acción Nacional presentó una queja ante el IFE por violación a la prohibición dispuesta en la ley y por violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos. Para el IFE dicha propaganda

electoral tenía como finalidad posicionar al PVEM, considerando que se violó la imparcialidad y equidad en la contienda. Por tal motivo se determinó la responsabilidad del PVEM y se le estableció una sanción de \$2 500 000 (dos millones quinientos mil pesos). Nuevamente el partido político impugnó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral solicitando se disminuyera la sanción, pues en realidad la responsabilidad no era del partido sino de sus militantes. A pesar de que la sentencia del Tribunal SUP-RAP 225/2009 consideró que “la propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral, son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda ‘Por un México Verde’, lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales”, ésta resolvió individualizar la sanción en tan sólo \$1 000 000 (un millón de pesos).

III. LOS HECHOS CAMINO A LA SENTENCIA: EL DESPRECIO DE LA LEGALIDAD

Para efectos de claridad, analizaré uno a uno los diferentes hechos que acabaron siendo expedientes acumulados en la sentencia que analizamos.

1) En junio de 2009, a tan sólo unos días de la elección federal para la renovación del Congreso, la empresa Televisa difundió en los canales 2 y 5, dos promocionales de la revista de espectáculos *TV y Novelas*. En el primero se anunciaba la entrevista que el semanario había realizado al actor Raúl Araiza en donde hablaba de su preferencia electoral por el PVEM y emitía su opinión respecto a la propuesta del partido con referencia a la imposición de la pena de muerte a secuestradores y asesinos.

Un segundo promocional de la revista difundía la entrevista realizada a la actriz Maité Perroni, en la cual hablaba de la importancia de preservar especies como la tortuga marina y la mariposa monarca, y su convencimiento de que el PVEM trabajaba por el medio ambiente.

Estos dos promocionales se transmitieron por ambos canales un total de 397 ocasiones, con una duración de 15 segundos cada uno. En los dos promocionales televisivos aparecían el emblema del partido político y algunas de las inserciones propagandísticas del PVEM contenidas en las ediciones 22 y 24 de la revista sobre “Bono educativo”, “Vales para medicinas”, “Pena de muerte a secuestradores”, “Preservar especies en peligro de extinción”, “Para que vivas tranquilo”, “Protegiendo nuestros recursos naturales” y “Si no te dan los servicios médicos que te los paguen”.

Los partidos políticos Acción Nacional y Convergencia interpusieron una queja ante el IFE, el 4 de junio, que dio origen a utilizar el procedimiento especial sancionador, creado recientemente.

En el Acuerdo del Consejo General 321/2009 del 26 de junio de 2009 se resolvió sancionar al PVEM con la cantidad de \$4 000 000 (cuatro millones de pesos) ya que

...el Partido Verde Ecologista de México adquirió tiempo en televisión a través de un tercero para difundir su propaganda electoral y omitió implementar medidas idóneas, eficaces y proporcionales a sus derechos y obligaciones, encaminadas a lograr la suspensión de los promocionales contrarios al orden electoral y violentó el principio de equidad en la contienda.⁶

La sanción impuesta se debía a una figura conocida como *culpa in vigilando*, es decir, responsabilidad indirecta del partido al no impedir que un tercero (Televisa y la revista *TV y Novelas*) difundieran propaganda electoral del partido en clara violación a lo dispuesto por la Constitución y la ley. Es importante destacar que en el Acuerdo también se impusieron sanciones a la empresa editora de la revista y a la televisora.

2) Adicionalmente, los días 22, 23 y 24 de junio de 2009 se registraron 6, 7 y 10 apariciones del actor Raúl Araiza durante la transmisión de la telenovela del canal 2 de Televisa, “Un gancho al corazón”, en las que portaba una playera con la leyenda “Soy Verde”.

A partir del procedimiento especial sancionador que se inició con motivo de la queja del 24 de junio de 2009 presentada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, el IFE constató que dichas apariciones tuvieron un total de 23 impactos con una difusión a nivel nacional de 18.73 minutos.

En el Acuerdo del Consejo General 423/2009, del 19 de agosto del mismo año, se determinó que el partido debía ser sancionado, “...incurriendo el partido político en una omisión a su deber de cuidado que como instituto político debe observar respecto de sus simpatizantes, en virtud de la transmisión en televisión de los capítulos en mención...”.⁷ La sanción que el IFE determinó fue una amonestación pública, al igual que la sanción a la tele-

⁶ Acuerdo del Consejo General del IFE, CG321/2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Junio/26junio2aSesion/CGe260609rp2.pdf>, en la parte relativa a la individualización de la sanción, medios de ejecución, p. 181.

⁷ Acuerdo del Consejo General del IFE, CG423/2009, p. 95. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/agosto/19agosto/CGe190809rp6.pdf>.

visora. A juicio de la autoridad se trató de una infracción ordinaria, donde no existía la reincidencia.

3) De la misma manera que el primero de estos casos, mientras que en los canales de Televisa se difundían los promocionales de la revista *TV y Novelas*, la empresa Televisión Azteca (TV Azteca) difundió dos promocionales del semanario *Vértigo* (revista política del mismo grupo empresarial) que incluían publicidad del PVEM. Es decir, una vez más se buscaba darle la vuelta a la prohibición constitucional y legal aprobada recientemente para que los partidos políticos o particulares contrataran directamente publicidad en radio y televisión, pues de esta manera se trataba de publicidad de la revista, en donde se mostraba su contenido y, casualmente, éste incluía propaganda del partido.

El IFE comprobó que un primer promocional (donde aparecían jóvenes con la camiseta del PVEM) se transmitió del 1 al 5 de junio en el canal 7 (50 ocasiones) y en el canal 13 (60 veces). Un segundo promocional (donde aparecía el logotipo del PVEM y la leyenda “con 10 puntos en las encuestas... la cuarta fuerza política”) se transmitió del 22 al 27 de junio en el canal 7 (30 veces) y en el canal 13 (32 veces).

En el Acuerdo del Consejo General 461/2009 del 2 de septiembre de 2009⁸ se determinó sancionar al PVEM con la cantidad de \$3 000 000 (tres millones de pesos) por “incumplir con su deber de cuidado que, como instituto político, debía observar para la no transmisión de los promocionales de la revista *Vértigo* en los cuales se hizo referencia expresa a su emblema y sus propuestas electorales, dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”. La sanción se impuso al partido por incurrir nuevamente en la *culpa in vigilando*, o responsabilidad indirecta al no impedir que un tercero (TV Azteca y la revista *Vértigo*) difundieran su propaganda electoral en clara violación a lo dispuesto por la Constitución y la ley. Nuevamente se impusieron sanciones a la empresa editora de la revista y a la televisora. Sin embargo, no obstante el reconocimiento de la infracción, en el Acuerdo se detectan serias y graves anomalías. En el mismo, se descarta la reincidencia o repetición de la conducta del partido, argumentando un criterio formalista ajeno al ámbito electoral, en donde se define a la repetición de la conducta desde una posición jurisdiccional formalista, haciendo caso omiso que se trata de una situación diferente a la jurisdiccional penal, la del derecho administrativo sancionador, “...sólo será reincidente el sujeto que

⁸ Acuerdo del Consejo General del IFE, 461/2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/septiembre/CGe20909rp10.pdf>.

al momento de cometer el nuevo ilícito, ya tuviere la calidad de condenado por sentencia ejecutoriada”. Es claro que en esta interpretación nunca podrá existir la reincidencia pues la autoridad electoral nunca condenará a través de sentencia ejecutoriada.⁹ Además, es importante destacar que en el punto de sanción al PVEM (punto décimo), como en el de sanción a TV Azteca (punto quinto), las sanciones se impusieron por una escasa mayoría de 5 votos a 4, con el voto en contra de los consejeros electorales Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Baños Martínez, Marco Gómez Alcántar y Francisco Javier Guerrero Aguirre.¹⁰

4) De manera muy importante para la narración de los hechos, hay que destacar que en cada uno de los acuerdos mencionados el IFE acordó dar vista de los casos a su Unidad de Fiscalización, pues, aunque se tratara de los mismos hechos, las posibles violaciones eran diferentes. En los Acuerdos citados anteriormente el IFE, a través de los procedimientos especializados sancionadores, investigó conductas relacionadas con la violación a normas establecidas para la propaganda electoral,¹¹ pero la vista a la Unidad de Fiscalización se debió a que también encontró elementos que estaban relacionados con violaciones a las normas sobre financiamiento y topes de campaña.¹²

La investigación de la Unidad de Fiscalización del IFE concluiría sus trabajos en 2011, pero sería hasta el 25 de enero de 2012¹³ cuando

⁹ Se cita totalmente fuera de lugar la tesis de jurisprudencia, identificada con el número tesis: VI.2o.P.80 P, p. 1759, bajo el rubro: “REINCIDENCIA. Sólo se actualiza dicha figura si al momento de cometer el nuevo delito el activo ya tiene la calidad de condenado por una sentencia ejecutoriada (Legislación del estado de Puebla)”, en el Acuerdo CG 461/2009, *op. cit.*, p. 222.

¹⁰ Estos consejeros, en junio de 2016, son el secretario de la Función Pública, Consejero Electoral que repitió en el nuevo INE, consultor privado y secretario de Asuntos Políticos de la OEA, respectivamente.

¹¹ Competencia que se refrendó en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de mayo de 2014, en la que, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV, artículo 470, se utilizará el procedimiento especial sancionador para investigar y, en su caso, sancionar aquellas conductas que “...b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña”.

¹² El 9 de noviembre de 2009, mediante oficio UF/DQ/4838/09, la Unidad de Fiscalización notificó al representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto el inicio del procedimiento identificado con el número de expediente Q-UFRPP 61/09. Igualmente sucedería con los expedientes Q-UFRPP 37/09, Q-UFRPP 60/09 y Q-UFRPP 02/10, que serían acumulados el 25 de octubre de 2010.

¹³ El asunto se postergó debido a que el Consejo General del IFE permaneció sin tres de sus miembros durante casi un año por falta de acuerdos de los partidos mayoritarios en

las investigaciones se convertirían en dos Acuerdos del Consejo General, CG22/2012 y CG23/2012, mediante los cuales se votarían sanciones en materia de fiscalización. De acuerdo con estos proyectos, en los casos ya narrados, de *spots* promocionales en los canales de TV Azteca de la revista *Vértigo* (CG 22/2012), y en los casos de promocionales de los canales de Televisa de entrevistas de *TV y Novelas* y de las inserciones en una telecomedia (CG 23/2012), existieron aportaciones en especie indebidas que representaron rebases a los topes de campaña permitidos, conductas de las que se encontró que el PVEM era responsable directo. En total, las sanciones votadas por el IFE se muestran en el cuadro 1.

En ambos casos, las infracciones se determinaron en razón de la responsabilidad directa del partido por haberse beneficiado económica y directamente de la propaganda ilegal, así como del rebase del límite establecido en la ley, a diferencia de la culpa indirecta o “*in vigilando*” que se había determinado en las sanciones de 2009 por violación a las normas del código. Se trataba de responsabilidad directa frente a la anterior responsabilidad indirecta.

De la misma manera, en ambas resoluciones el IFE establecía que las sanciones serían cubiertas a partir de reducciones a las ministraciones que el PVEM recibía en razón del monto de su financiamiento público para actividades ordinarias y también, en los dos acuerdos, se daba vista a los institutos estatales electorales de las violaciones que seguramente debieron haber impactado y generado efectos ilegales en las diferentes entidades.

IV. UN TRIBUNAL POLÍTICO: LA SENTENCIA SUP-RAP 35/2012 Y ACUMULADOS

La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al recurso de apelación SUP-RAP 35/2012, acumula varios expedientes,¹⁴ en donde se encuentran los interpuestos por el Partido Verde Ecologista de México en contra de los acuerdos del Consejo General del IFE 22/2012 y 23/2012 comentados en el punto anterior.

la Cámara de Diputados, hasta que el 15 de diciembre fueron designados los faltantes. El asunto, por su importancia, se postergó hasta que el Consejo General estuviera completo.

¹⁴ El expediente acumula además bajo el mismo número 35/2012 los SUP-RAP 28/2012, SUP-RAP 36/2012 y SUP-RAP 37/2012 interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Nueva Alianza.

CUADRO 1

	<i>Acuerdo CG 22/2012</i>	<i>Acuerdo CG 23/2012</i>
<i>Spots revista Vértigo</i>	\$18 417 213 (dieciocho millones, cuatrocientos diecisiete mil, doscientos trece)	
Rebase de tope de campaña	\$40 927 (cuarenta mil, novecientos veintisiete)	
<i>Spots TV y Novelas</i>		\$118 733 795 (ciento dieciocho millones, setecientos treinta y tres mil, setecientos noventa y cinco)
Telenovela “Un gancho...”		\$39 700 017 (treinta y nueve millones, setecientos mil, diecisiete)
Rebase de tope de campaña		\$17 880 489 (diecisiete millones, ochocientos ochenta mil, cuatrocientos ochenta y nueve)
Totales	\$18 458 140 (dieciocho millones, cuatrocientos cincuenta y ocho mil, ciento cuarenta)	\$176 314 302 (ciento setenta y seis millones, trescientos catorce mil, trescientos dos)
Total	\$194 772 442 (ciento noventa y cuatro millones, setecientos setenta y dos mil, cuatrocientos cuarenta y dos)	

Es importante iniciar el análisis con la descripción de la sentencia. Es una sentencia muy larga (568 páginas más doce de un voto particular) y muy repetitiva en múltiples segmentos, especialmente en la parte de los considerandos, ya que utiliza la tradicional práctica de copiar de inicio, de manera completa los acuerdos que son impugnados que a su vez contienen los escritos de queja íntegros. Esta práctica se convierte en un instrumento dirigido casi de manera exclusiva a las partes y no al público en general, y olvida cualquier posible beneficio que se pudiera tener con un análisis que resumiera y enfatizara los puntos de la litis. Una persona interesada en entender el conflicto y, sobre todo, los razonamientos que hacen los magis-

trados electorales se va a enfrentar a enormes dificultades para lograrlo. El asunto no es menor, puesto que se trata de sentencias del máximo órgano jurisdiccional que trata de asuntos que, como este, acaban estableciendo la dirección de todo el régimen democrático electoral.

Una vez que la sentencia pasa al análisis propio de los magistrados, éstos llevan a cabo una suerte de malabarismo digna del mejor de los escenarios circenses o teatrales, pero alejada del todo de un razonamiento lógico, congruente y que ofrezca certeza.

El PVEM desarrolla con detalle los agravios que desde su perspectiva la autoridad electoral administrativa le ha infringido en sus resoluciones. De manera muy breve podemos decir que a lo largo de su impugnación, el PVEM establece cinco agravios principales:

1. *Actualización de la caducidad.* Para el recurrente, la autoridad ya no puede volver a sancionar después de pasado el tiempo en que se abrieron los primeros expedientes y se establecieron las primeras sanciones ordinarias.
2. *Cosa juzgada.* Para el PVEM, las sanciones de las que fue objeto en materia de fiscalización son en realidad un juicio repetido sobre las mismas violaciones de las que había sido sancionado en 2009, por la autoridad electoral.
3. *Improcedencia de “culpa in vigilando”.* Para el partido, no es posible ser sancionado por la conducta de otros actores de los cuales no podía tener ningún conocimiento o control.
4. *Individualización de la sanción.* El PVEM argumenta que la manera de establecer la sanción es inadecuada y establece montos desmedidos en su contra.
5. *Ilegalidad en la cuantificación del rebase de tope de campañas.* Finalmente, el recurrente establece que la autoridad violenta la norma que establece la manera de calcular los rebases de los techos permitidos para el gasto de campaña de los partidos políticos.

En la lógica argumentativa que podría esperarse de un tribunal, la sentencia debería de hacer un análisis detallado de cada uno de estos agravios y su posible validación o no. Sin embargo, la Sala Superior decide establecer que encuentra un tema adicional, que le parece más importante que cualquier otro de los puntos señalados y que su resolución condiciona el analizar los agravios.

Así, en la larga sentencia, el punto del considerando *número 7* de la misma, establece “Suplencia por la deficiente expresión de los conceptos de

agravio” (p. 509), en donde en tan solo *una cuartilla*, intenta argumentar que la Sala decide explorar un análisis diverso de los agravios planteados por el PVEM y establece su justificación legal con la figura de la suplencia de la queja.

A partir de ello, en el siguiente considerando *número 8*, intitulado “Método de análisis”, los magistrados deciden que el camino a seguir será uno distinto al dictado por una argumentación lógica y exhaustiva. En su lugar, “...esta Sala Superior se avocará al análisis del concepto de agravio relativo a la incongruencia de las resoluciones controvertidas, porque de existir tal violación, sería suficiente para revocar lisa y llanamente las resoluciones controvertidas”.¹⁵

En otras palabras, la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral del país decide analizar lo que, a su juicio, es más importante que el largo desarrollo que ha venido constituyendo el conflicto. Encuentra que en las resoluciones del INE, a su juicio, existe una violación al principio de congruencia que no ha sido estudiado y advierte, de una buena vez, que de confirmarse, las resoluciones controvertidas serán revocadas. La falta de argumentos suficientes y explicativos abre así una clara intención de parcialidad del tribunal para anunciar su decisión, nada argumentada, nada convincente, nada dotada de certeza y, por tanto, nada jurídica, de lo que está a punto de decidir respecto a las violaciones del PVEM.

Así, en 17 párrafos, que ocupan cinco páginas del total de casi 600 (pp. 510 a 515 de la sentencia), de las cuales la mitad son citas del concepto de “incongruencia”, el tribunal prácticamente decidió un delicado caso de agravio a la ley y a las instituciones electorales. Lo que en realidad hizo el TEPJF fue un ejemplo de la aplicación del caso de incongruencia de la más alta importancia, que justamente intentó disfrazar sus deficiencias en la aplicación de este principio.

Una vez hecho este “razonamiento”, se decide aplicarlo a cada una de las resoluciones del INE contempladas, para llegar irremediablemente a su propia conclusión (ya anunciada), que se resume en uno de los últimos párrafos:

...la autoridad responsable incurre en violación al principio de congruencia, porque, por la misma conducta, en un segundo procedimiento administrativo sancionador atribuye otro tipo de responsabilidad, lo cual implica violación al principio de congruencia, lo que hace que la última resolución sea incons-

¹⁵ SUP-RAP 35/2012, p. 511.

titucional, razón por la cual lo procedente, conforme a derecho, es revocar la resolución controvertida, en forma lisa y llana.¹⁶

Los dos puntos resolutivos de la sentencia se encargan de revocar las resoluciones 22 y 23 de 2009 del Consejo General del IFE, y dejar al PVEM en la más pura de las situaciones de impunidad.

La sentencia fue aprobada por cuatro personas el 7 de febrero de 2013. Votaron a favor de la misma los magistrados José Alejandro Luna Ramos, entonces presidente de la Sala, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López. Se encontraban de licencia, fuera de la ciudad, los magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar. La magistrada María del Carmen Alanís Figueroa emitió un voto particular que analizamos en el siguiente apartado.

V. LOS PROBLEMAS DE LA SENTENCIA

La sentencia que estudiamos hace uso de un enorme ingenio para desvirtuar lo que el IFE había realizado, y de esta manera no sancionar al PVEM. Vamos a plantear cuatro problemas de la propia sentencia, específicamente en relación con la figura de congruencia utilizada por la Sala Superior.

1. En primer lugar, dejó de lado el estudio de los agravios del partido recurrente para centrar su atención en si había existido o no violación al principio de congruencia en la manera en que el IFE había resuelto los casos de 2009 (los acuerdos ya descritos CG 461/2009, CG 321/2009 y CG 423/2009) frente a los casos de fiscalización de 2012 (CG 22/2012 y CG 23/2012). Para hacer este cambio en el tema a analizar, la Sala Superior utilizó la figura de la suplencia del agravio y que el movimiento quedara plenamente justificado desde una perspectiva legalista.

De esta manera, lo que sucedió en realidad es que el TEPJF pudo encontrar y revisar un concepto en donde era la autoridad administrativa la que incurría en falta y no el PVEM, para entonces revocar las sanciones impuestas y dejar intacto al partido político que había violado la ley en más de una ocasión y forma. Es así como, de repente, en una parte muy avanzada de la sentencia, entra en juego el principio de congruencia, como el concepto definitivo sobre el cual la Sala Superior decidió sobre la violación a la norma electoral.

¹⁶ *Ibidem*, p. 566.

De acuerdo con el argumento desarrollado,¹⁷ la autoridad administrativa, de manera análoga a cualquier autoridad jurisdiccional, debe de atender al principio de congruencia que se establece en el artículo 17 de la Constitución cuando dice que toda resolución de autoridad debe ser pronta, completa e imparcial. El principio de congruencia significa entonces tres cosas:

- a) La resolución no puede contener más de lo pedido por las partes.
- b) La resolución no puede contener menos de lo pedido.
- c) La resolución no puede establecer algo distinto de lo pedido.

Para los magistrados electorales, el IFE incumplió con este principio pues al establecer una *responsabilidad directa* al PVEM por beneficiarse de los *spots* de televisión, de las inserciones en la telecomedia y, por ende, de haber rebasado su tope de gastos, fue incongruente con lo resuelto en 2009 en donde la misma autoridad había establecido una *responsabilidad indirecta (culpa in vigilando)* al no haber impedido que terceros llevaran a cabo actos de violación a la norma electoral. Este cambio en la manera de juzgar por parte del IFE es inaceptable para la Sala Superior del TEPJF por ser incongruente. En ese sentido la sentencia dice:

Precisado lo anterior, esta Sala Superior debe determinar si en las resoluciones CG22/2012 y CG23/2012, ambas dictadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veinticinco de enero de dos mil doce, se vulnera el aludido principio de congruencia, porque se sanciona a los partidos políticos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por una supuesta

¹⁷ Y así queda justificado cuando se establece: “Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas a doscientas una, de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, vol. 1, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho”. *Ibidem*, p. 514.

recepción de aportación en especie de empresas mercantiles y por rebase de tope de gastos de campaña, siendo que en las resoluciones CG321/2009, CG423/2009 y CG461/2009, se les atribuyó responsabilidad indirecta por haber omitido actuar con diligencia y eficacia para evitar la transmisión de los promocionales en los que se difundió propaganda electoral alusiva a esos partidos políticos.¹⁸

2. Un segundo problema es que aun aceptando la incorporación (fuera de toda lógica y justificación) del principio de congruencia, la Sala Superior cae en una contradicción inexplicable, pues el principio de congruencia se entiende como un criterio para evaluar los puntos resolutiveos de una sentencia frente a los argumentos que se presentaron y desarrollaron por las partes en un juicio. En el caso que nos ocupa, el Tribunal decidió aplicar el principio de congruencia entre resoluciones diversas, que atendieron a violaciones distintas y en donde la autoridad esgrimió argumentos diferentes en cada caso. Se desvirtúa en tanto el significado de este principio para ser utilizado de manera abusiva y fuera de lugar.

3. En seguimiento a la línea argumentativa que la magistrada Alanís desarrolló en su voto particular, aceptando la incongruencia que los cuatro magistrados que votaron fuera aplicable, esto no puede significar dejar de lado la sanción a quien se demostró que violó la normatividad electoral en repetidas ocasiones. A juicio de la magistrada disidente, las resoluciones debían de revocarse por faltar al principio de congruencia y así ordenar al Consejo General que dictara una nueva resolución en donde se corrigiera la falta por responsabilidad indirecta y a partir de ahí volver a sancionar al PVEM. Sin embargo, la sentencia simplemente revocó y dejó impune al infractor, y volvió a ejercer una injustificada superioridad sobre la autoridad administrativa al corregir sus actos en lugar de establecer los criterios a seguir en estricta aplicación de lo señalado en la norma.

4. Finalmente, el caso que analizamos es un ejemplo donde la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación decidió resolver de una manera discrecional, poco apegada a lineamientos legales, sin lógica argumentativa y, precisamente, sin congruencia en su estructura. Si nos apegamos al significado utilizado por la propia sentencia para explicar y argumentar el principio de congruencia necesario para que una resolución judicial sea completa e imparcial, los puntos resolutiveos de la misma, en el caso de la SUP-RAP 35/2012 debían atenerse a lo solicitado por las partes, específicamente en los puntos de agravio. Al no hacerlo, e introducir mediante la

¹⁸ *Ibidem*, p. 515.

suplencia de agravios el principio de congruencia para, a partir del mismo resolver el fondo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cometió la misma violación que imputó al Consejo General y emitió una sentencia que además de confusa y desarticulada, es incongruente en sus términos y estructura.

Así, esta sentencia nos habla de una interpretación del propio papel del Tribunal Electoral poco conveniente para el avance de la democracia, donde ser la “máxima autoridad jurisdiccional” equivale a ser una instancia sin límites en su actuar, siempre y cuando se encuentre alguna norma que sea interpretada conforme lo que conviene, para entonces decir que es un fallo legal (como fue en este caso el uso de la suplencia en materia de agravios), y que puede enmendar el trabajo del órgano administrativo hasta donde el propio tribunal lo estime necesario. Tomando en cuenta el polémico partido involucrado en este caso, y los incentivos que la sentencia en cuestión le transmitió para que siguiera actuando en contra de la legislación y la autoridad, es difícil no concluir que la Sala Superior del Tribunal actuó al margen de intereses políticos, poniendo en entredicho el sistema electoral en su conjunto.

VI. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

Como si la actuación del Tribunal Electoral hubiera sido ejemplar, el diseño para la tramitación, investigación y sanción de violaciones en materia de propaganda fue modificado, en el sentido de darle más atribuciones en este tema al órgano jurisdiccional. En febrero de 2014 se aprobó una reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas, modificó la operación de los procedimientos especiales sancionadores. Si bien estos procedimientos se consolidaron formalmente como los mecanismos a través de los cuales la autoridad verifica la violación normativa en torno a actos de propaganda político-electoral o bien actos anticipados de precampaña o campaña,¹⁹ el nuevo Instituto Nacional Electoral ya no sería autoridad para resolverlos y establecer sanciones. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, en su fracción III, apartado D, al INE ahora sólo le correspondería recibir la queja sobre una posible violación en estos temas, llevar a cabo la investigación para conjuntar todas las pruebas y documentos necesarios para la debida instrucción del caso y remitirlo a una nueva Sala Regio-

¹⁹ Véase nota 11, además de verificar violaciones a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional sobre prohibiciones a los servidores públicos.

nal Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, la cual ahora asumiría las funciones de resolver dichos procedimientos en primera instancia. Junto con esta nueva autoridad intermedia, la Sala Superior se mantendría como el órgano con facultades para revisar y resolver en definitiva este tipo de procedimientos especializados.

En el nuevo escenario, los efectos de la sentencia en la vida político-electoral no se hicieron esperar.

1. En septiembre de 2014, un mes antes de iniciar formalmente el proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados, así como procesos electorales en 17 entidades del país, varios legisladores miembros del PVEM iniciaron nuevamente su estrategia de campaña ilegal, consistente en la difusión de diversos promocionales con motivo de sus “informes de labores”, bajo el *slogan* de “El Verde sí cumple”. Estos promocionales estarían vigentes hasta el mes de diciembre, coincidiendo con el proceso electoral. La difusión se hizo principalmente en televisión y pantallas de cine de todo el país. La estrategia del PVEM en esta ocasión fue más elaborada pues los promocionales de informes se fueron presentando uno a uno, de manera escalonada, para así mantener una publicidad permanente del PVEM bajo el disfraz de informes de labores. Durante 72 días estos promocionales estuvieron al aire, con un total de 239 301 impactos.

De acuerdo con un cuadro elaborado por la consultora *Strategia Electoral*,²⁰ el escalonamiento se desarrolló como se muestra en el cuadro 2.

Ante la queja presentada ante el INE, en diciembre del mismo año, la Sala Especializada sancionó al PVEM con una “amonestación pública”. Sería el 11 de marzo de 2015 cuando la Sala Superior ordenó a la Sala Especializada volver a reindividualizar la sanción, ya que estimó “como fundados los agravios vertidos en el sentido de que la Sala Especializada en forma indebida estimó que el Partido Verde Ecologista de México incurrió en *culpa in vigilando* por desatender su deber de cuidado ante las conductas de los legisladores que emanaron de sus filas”.²¹ De acuerdo con la Sala Superior, el PVEM incurrió en responsabilidad directa al violar los preceptos normativos en tiempos de campañas.

La Sala Especializada determinó entonces ordenar la suspensión de la publicidad a que el PVEM tenía derecho en televisión durante siete días, lo que equivalía a 24 519 impactos, que representaba un 11.04% del total de los *spots* que ilegalmente habían difundido los legisladores. La ejecución debería de llevarse a cabo en el periodo de inter-campaña y sólo en televisión.

²⁰ Tomando como fuente la información contenida en la sentencia SUP-REP 120/2015.

²¹ SUP-REP 003/2015, p. 190.

CUADRO 2

<i>Legislador</i>	<i>Fechas de difusión de promocionales</i>			
	<i>Septiembre</i>	<i>Octubre</i>	<i>Noviembre</i>	<i>Diciembre</i>
Senador Carlos Alberto Puente	18 al 19			
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 al 14		
Diputada Ana Lilia Garza Cadena		17 al 29		
Senadora María Elena Barrera Tapia			30 de oct. al 11 de nov.	
Senador Pablo Escudero Morales			13 al 25	
Diputado de R.P. Rubén Acosta Montoya				27 de nov. al 9 de dic.

Unos días después el asunto volvería a la Sala Superior por inconformidad del PVEM, en donde se sancionó al mismo por un total de \$76 160 361.80 (setenta y seis millones, ciento sesenta mil, trescientos sesenta y un pesos).

2. De manera simultánea a lo mencionado en el numeral anterior, el PVEM difundía su campaña electoral a través de múltiples medios, tales como espectaculares, transporte público, salas de cine, anuncios en vía pública, cartelones, revistas, Internet, papel para envolver tortillas, todo con el lema “El Verde sí cumple”.

Nuevamente el impresionante despliegue propagandístico ocasionó que otros partidos políticos se quejaran. El INE, a través de la Comisión de Quejas, ordenó medidas cautelares para detener de manera inmediata los “cine-minutos”, ya que éstos formaban parte de una estrategia que posicionaba de manera indebida al partido. No obstante la orden que se le dio al PVEM para suspender la difusión y retirar la propaganda fija, así como de abstenerse de contratar propaganda similar, durante enero y febrero se continuó difundiendo ampliamente la propaganda mencionada en todas las salas de cine de Cinépolis y Cinemex del país.

En razón de los cine-minutos, el 6 de febrero de 2015, la Sala Regional Especializada del Tribunal dictó sentencia en la que estableció la violación por considerar una exposición indebida en el proceso electoral, contravieniendo el principio de equidad. La sanción para tal conducta, de acuerdo con la Sala Especializada fue una amonestación pública. La Sala Superior

volvería a corregir la multa establecida, revocando la sentencia y ordenando su reposición a la Sala Especializada. En acato a la sentencia, la Sala fijó en esta ocasión una sanción por \$7 000 000.00 (siete millones de pesos).

3. En el desarrollo de los acontecimientos relacionados con los cincin minutos existieron dos condenas. La primera que fue la que acabó sancionando la Sala Especializada por un monto desproporcionado y hasta ridículo, y la segunda sanción con motivo del desacato a la medida cautelar determinada por el INE a través de su Comisión de Quejas. En razón de este desacato el INE estableció una sanción de \$67 112 123.52 (sesenta y siete millones, ciento doce mil, ciento veintitrés pesos).

4. En mayo de 2015 el Consejo General emite un acuerdo donde sanciona nuevamente al PVEM por pagos realizados a través de terceras personas en violación a las normas de fiscalización por un total de \$322 000 000 (trescientos veintidós millones de pesos), y una más por \$ 85 000 000 (ochenta y cinco millones de pesos) por la distribución de camisetas con el logo del partido. Esta sanción se convierte en la tercera sanción más alta jamás impuesta a un partido, después de las conocidas como “Pemex-gate” y “Amigos de Fox”.

Estas sanciones fueron impugnadas por el PVEM sin que a la fecha el Tribunal Electoral haya dictado sentencia.

VII. CONCLUSIONES

El 11 de agosto de 2015 el Consejo General tuvo que debatir y decidir el planteamiento hecho por varios representantes de partidos políticos y por un documento firmado por 140 mil ciudadanos que solicitaron al INE quitar el registro al PVEM. De acuerdo con el artículo 456, fracción V, de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, una de las sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos es la pérdida de registro cuando existan violaciones graves y reiteradas a la Constitución o a las leyes de la materia. El punto de la orden del día causó tensión y apasionados debates en la mesa del órgano colegiado.

El proyecto de acuerdo que negaba la cancelación del registro tuvo 7 votos en contra y 4 a favor. Entre los que votaron a favor de que el PVEM conservara su registro estuvo el propio Presidente del organismo, Lorenzo Córdoba, quien argumentó:

...El Partido Verde Ecologista de México violó la Ley y por eso fue sancionado, lo hizo de manera grave y por eso fue sancionado gravemente, pero el

conjunto de ilícitos en los que incurrió a lo largo de estos meses no puso en riesgo ni al sistema democrático ni al Estado constitucional, precisamente lo que en el ámbito comparado, aquí menospreciado, ha ocurrido cuando se ha echado mano del recurso punitivo por parte del Estado de retirar el registro a algún partido político.²²

La lógica argumentativa del presidente del INE tiene serias deficiencias, pues si se acepta que ha habido violaciones graves de manera sistemática, lo único que el funcionario y sus compañeros en el Consejo General deberían hacer es cumplir con lo que manda el artículo 456 en su fracción V, aplicar la norma y retirar el registro. Sin embargo, aun cuando acepta la existencia de esta situación, para él lo que dice la ley no es suficiente e interpreta que la gravedad no puso en peligro a la democracia y al Estado constitucional. Estas consideraciones las hace el presidente a título personal, pues la ley no habla de tales situaciones, ni le faculta para hacer esos matices al encontrar violaciones a la norma. Evaluar si algo pone en riesgo o no a la democracia y al Estado constitucional se convierte, de acuerdo con su razonamiento, en algo sujeto a interpretaciones subjetivas y en ese sentido bien podría afirmarse que el desgaste y pérdida de autoridad de las instituciones encargadas del sistema electoral ante la incapacidad o imposibilidad de tomar medidas para impedir la continua violación a la ley, sí ha puesto en peligro a la democracia y a sus instituciones.

En un artículo periodístico Lorenzo Córdoba afirmaba que no podía dejar a miles o millones de simpatizantes sin la opción política por la que votaron, ya que retirar el registro, a pesar de reconocer las violaciones graves y sistemáticas del PVEM, era afectar los derechos de sus simpatizantes.²³ El argumento, teóricamente, es correcto, pero el problema es que la ley claramente establece la causal de retiro por dichas conductas. Muchos de los “simpatizantes” aludidos por el presidente del INE pudieron haber sido también engañados por las conductas ilegales del partido para votar por esa opción. En todo caso, la ley no señala que el retiro del registro será a juicio de los consejeros evaluando en qué medida se afectan derechos o se afecta

²² En la página del INE correspondiente a los Acuerdos del Consejo General, no existe el proyecto que fue votado. Lo que sí existe es la minuta de la sesión del 12 de agosto, en donde el punto es debatido y votado a partir de la página 53 de la misma: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08_Agosto/VECGext1_12AGO15.pdf.

²³ En un artículo publicado en el diario *El Universal*, Córdoba repetía sus argumentos vertidos en la sesión extraordinaria del Consejo General, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/lorenzo-cordova-vianello/nacion/2015/08/13/quitarle-el-registro-al>.

la democracia. Sólo se debe constatar la conducta referida en la ley y actuar de conformidad.

Lo que hubiera sido interesante escuchar al consejero presidente es cómo evalúa la actuación del Tribunal Electoral en los casos relacionados con el PVEM, y de qué manera esto continuó la serie de “embates” en contra de la democracia mexicana que ya denunciaba él mismo en el libro antecesor de éste. Córdoba, junto con Pedro Salazar, decían: “...Las y los responsables de esta defensa omisa tienen nombre y apellido pero el gran perdedor es el Estado —protoconstitucional y democrático— mexicano”.²⁴ Para ellos, la crítica académica debía de señalar las deficiencias y omisiones en que habían caído los consejeros del IFE, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los magistrados del TEPJ, los cuales se habían equivocado en varias decisiones, faltando a la función que les correspondía.²⁵ Los magistrados del TEPJF siguen siendo los mismos del periodo que tanto preocupaba a Córdoba. Lo que cambió, fue la integración del Instituto Electoral que ahora le toca presidir.

Si las afirmaciones de Córdoba sobre la conducta del PVEM son ciertas, entonces estamos frente al mayor desafío que el sistema electoral, y la democracia mexicana en su conjunto ha enfrentado. El PVEM ha desplegado una estrategia que va más allá de la de un partido dentro del pluralismo político mexicano tratando de sacar ventaja sobre los demás. Se trata de una organización de poder hecho para servir al poder conforme se requiera. En sus filas militan numerosos miembros pertenecientes a las dos televisoras del país, de ahí su mote de “telebancadas”, así como varios ex funcionarios gubernamentales.

El PVEM cuenta con varias características que revelan su verdadera naturaleza. Es un *partido ajustable*, ya que de ser un partido familiar se convirtió en un partido incluyente y flexible. Creado en 1986 por el empresario Jorge González Torres, obtuvo su registro definitivo en 1993 y se mantuvo bajo el control de la familia hasta el año 2011. Sin embargo, ha sido un partido primero influenciado, después compartido y finalmente usado por el grupo en el poder, en una alianza entre las televisoras y el actual gobierno del presidente Peña Nieto y su partido, el PRI. A pesar de ser un partido chico, en cuanto al número de sus militantes, ha sabido entrar en útiles alianzas para

²⁴ Córdoba Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. VIII de la presentación. En línea: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2679>.

²⁵ *Ibidem*, p. X.

obtener posiciones de poder. En 2000 lo hizo con el PAN, y desde 2003 lo ha venido haciendo con el PRI.

Es un *partido para el poder*. Rompe las tipologías teóricas tradicionales que caracterizan a los partidos políticos. Es un modelo de partido a conveniencia del poder, sin ideología verdadera,²⁶ sin vinculaciones con grupos políticos o sociales que establezcan compromisos, ideologías o programas a seguir. Sólo tiene interés de ganar y obtener más posiciones de poder sin límites en su forma de obtenerlo. Cuenta con una gran capacidad de ajuste, adaptación e inclusión de aquellas personas que le convenga.

Igualmente, el partido verde es un *partido del poder*. De ahí proviene, a él se debe. Tiene capacidad de negociar cualquier cosa, cualquier tema. La ley o las instituciones, no le resultan un límite en su actuar, como hemos podido constatar con los hechos y casos aquí descritos. Además, posee recursos ilimitados, pues despliega campañas de propaganda que exceden con mucho los recursos de los demás partidos, aun cuando es el tercer partido con más sanciones y multas en la historia electoral mexicana. Al final del día, su estrategia ha sido exitosa, pues ha logrado colocarse como la cuarta fuerza electoral del país, y a ello han contribuido las instituciones electorales, pues las sanciones no han cumplido su fin de prevenir o inhibir las conductas que transgreden la institucionalidad.

Por todo lo anterior, es posible decir, finalmente, que se trata de un *partido antidemocrático*, a pesar del contrasentido del término. No hay procedimientos internos de corte democrático para elegir a sus representantes. Las decisiones llegan de otros espacios y simplemente se formalizan. No existen programas del partido que busquen una vinculación con la ciudadanía más allá de la búsqueda de votos. Su agenda difícilmente es la de los problemas nacionales. Al contrario, es selectiva, como forma de contar con una estrategia que le rinda frutos más como si se tratara de una estrategia comercial.

Ahora bien, la pregunta inevitable es qué se puede hacer frente a un desafío de esta naturaleza, frente a los impulsos de los grupos empoderados para seguir manteniendo sus posiciones de autoridad y no abrir los espacios a la auténtica pluralidad. El único camino en un sistema democrático es simplemente más democracia, es decir, fortalecer las instituciones de la democracia, que en el caso mexicano se refiere de manera muy particular a las instituciones del sistema electoral. En la medida que este trabajo y este

²⁶ Aunque se dice Partido Verde Ecologista no cuenta con un programa sólido en la materia. Además en 2009, su campaña a favor de la pena de muerte ocasionó que el Partido Verde Europeo le retirara el reconocimiento como partido verde y solicitó analizar si procedía su expulsión de las organizaciones políticas ambientalistas. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/165665.html>.

libro se concentran en el estudio del actuar del tribunal electoral, me limito a exponer cinco reflexiones en ese ámbito.

- I. Como primer punto, de secuencia lógica del análisis hecho a lo largo de este ensayo, es importante señalar con toda precisión y la mayor objetividad posible, las deficiencias que guardan las sentencias del tribunal. En el caso particular de la sentencia aquí analizada podemos decir que existen las siguientes deficiencias:
 - a. *Sentencia larga, formalista y con lenguaje poco claro.* Un trabajo que repite constantemente hechos por el simple hecho de estar en los diversos documentos que fue generando la cadena impugnativa y donde no hay claridad para destacar los razonamientos del juzgador y la forma en que éstos llevan a las conclusiones o puntos resolutiveos. El lenguaje debe simplificarse lo más posible pensando que una sentencia es del interés de cualquier ciudadano, y no sólo de la persona afectada o los abogados, funcionarios y especialistas electorales.
 - b. *Argumentación insuficiente, particularmente en lo referente a los considerandos del juzgador.* Esta es la parte medular donde el juzgador explica al lector de la sentencia por qué considera que los hechos constituyen o no una violación y por qué se debe de actuar de cierta manera. Los argumentos deben de considerar los agravios que la parte recurrente o denunciante está presentando, así como el derecho a aplicar.
 - c. *Incongruencia.* Como ya se anotó en un apartado anterior, una sentencia jurisdiccional debe necesariamente ser congruente, es decir, los argumentos que se plantean deben llevar a los puntos resolutiveos. Hacer otra cosa, como introducir agravios diferentes, o dejar fuera sin justificación algunos puntos, hacen que la sentencia en su totalidad sea inexplicable.
 - d. *Parcialidad.* Derivado de lo anterior, podemos decir de manera un tanto simple que una sentencia que no sigue el camino de una construcción lógica, completa y congruente acaba por ser una decisión que reviste una enorme discrecionalidad.
- II. Es necesario superar la interpretación que el propio Tribunal Electoral ha hecho de la disposición constitucional del artículo 99 que lo posiciona como “máxima autoridad jurisdiccional”. El significado es claro en cuanto a su limitación competencial. No existe ninguna

otra autoridad que pueda impartir justicia en última instancia en la materia y, por tanto, que pueda corregir los fallos del tribunal. Pero los fallos deben acoplarse a lo dispuesto en el artículo 17 y tienen que ser pronto, completos e imparciales. Y esto, como bien señaló la propia Sala Superior en la sentencia que analizamos, no es cosa menor. Las sentencias del órgano jurisdiccional deben apearse tanto en su forma como en su contenido en lo que estrictamente le corresponde a un órgano jurisdiccional, su competencia constitucional. Es cierto que la cantidad de medios de impugnación que el propio tribunal debe resolver (y en gran medida la Sala Superior como instancia última) ha crecido y es muy diversa, pero también es cierto que la Sala Superior ha excedido su ámbito competencial. Un órgano jurisdiccional debe resolver los conflictos que se le plantean, estableciendo cuál de las posiciones que entran en conflicto es la que se apega a derecho. En ese papel le corresponde indicar si hubo violaciones a la norma y detallar cuáles fueron. Pero lo que no puede hacer el tribunal es sustituir a la autoridad administrativa. Muchas de las sentencias del mismo parten de ese error. No sólo señalan errores por parte del INE en sus acuerdos, sino que, con frecuencia y en casos importantes, la Sala Superior dice lo que se debe de hacer y pasa por alto la competencia y funciones del instituto electoral. El tribunal debe señalar la falta existente, y cuando se trate de revocar acuerdos de la autoridad electoral, debe simplemente re-enviar los asuntos para que ésta pueda rehacerlos. Hay voces especializadas que con acierto indican que esto generaría un problema infinito de re-envíos entre ambas instituciones. No obstante, éste sería un problema secundario al principal que tiene que ver con un entendimiento claro de la distribución competencial establecida en la Constitución.

No se puede pasar por alto que el artículo 41 señala que el INE es la autoridad que tiene a su cargo organizar los procesos electorales (federales y de acuerdo con la reforma de 2014, eventualmente los locales), y que también señala que es la “única” autoridad en materia de administración de los tiempos de radio y televisión con fines político-electorales. En ningún caso se menciona que todo acto del Instituto Nacional Electoral será corregido necesariamente por el Tribunal Electoral de la Federación. Entender al TEPJF como la máxima autoridad en todas las funciones materiales del INE, lleva justamente al escenario donde nos encontramos. Todo acto y toda decisión de éste es impugnabile y existen los incentivos

para que así sea. Los partidos políticos han entendido esta dinámica y la han convertido en su estrategia de negociación. Frente a un tribunal que no desecha ni sobresee ninguna impugnación, a los partidos les conviene impugnar hasta los asuntos que inicialmente no considerarían con posibilidades de ganar, para ver si en ese proceso logran obtener algún beneficio, ya sea por una sentencia incongruente por parte del tribunal o bien porque ante el desgaste del proceso judicial, un partido puede preferir negociar con otro para evitarlo. Los procesos electorales de 2015 y de 2016 han hecho patente esta situación de interminables cadenas impugnativas que acaban negando la existencia de la justicia.

En esa medida es necesario rectificar la distribución competencial y limitar el alcance de lo que las sentencias hacen. Es necesario fijar criterios (o bien llevar a cabo una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) que posibiliten al tribunal excluir los casos claramente improcedentes o sobreseer aquellos que padecen deficiencias de forma.

En los casos de revocaciones de acuerdos de las autoridades electorales (recursos de apelación, revisión o reconsideración), el tribunal por regla general debe re-enviar los asuntos a la autoridad administrativa. Esta autoridad es la que cuenta con toda la estructura, recursos materiales y humanos para poder preparar los acuerdos y las acciones en los distintos temas electorales. Los re-envíos deben de tener un límite para evitar que se abuse de los mismos o que éstos generen un problema de eficiencia en la organización electoral. El tribunal debe de hacerse cargo de los asuntos a detalle cuando el transcurso del tiempo sea algo fundamental para la decisión o, en ciertos casos, en razón de la gravedad del asunto.

De la misma manera, tratándose sobre todo de los asuntos en materia de procedimientos sancionadores especializados, debe considerarse la posibilidad de que las sentencias tengan efectos generales. Esta es la tendencia necesaria en tribunales constitucionales, incluido el mexicano. Esto convertiría a estos procedimientos en las oportunidades del TEPJF para fijar criterios en la muy delicada temática de propaganda política, del uso de los tiempos en radio y televisión y del actuar de los servidores públicos. Hay que recordar que esos procedimientos están diseñados para lograr que, de manera sumaria, el tribunal fije lineamientos y no se obstaculice el devenir del proceso electoral. Las partes en estos casos son de im-

portancia secundaria al establecimiento de los criterios a seguir por parte de todos los actores.

- III. Aun cuando la reforma constitucional de 2014 quitó al INE la facultad para resolver los procedimientos especiales sancionadores,²⁷ en realidad esto no significó un aligeramiento en las cargas de trabajo ni una simplificación de los procedimientos. Mientras al INE se le mantuvo como órgano de instrucción, esto es, la institución encargada de hacerse de las pruebas y los elementos para remitírselos a la nueva Sala Regional Especializada, la estructura del procedimiento se volvió más grande. Ahora en estos procedimientos intervienen cuatro órganos de ambas instituciones. Una nueva Unidad Contenciosa dependiente de la Secretaría Ejecutiva del INE para recibir las quejas y hacer el trabajo de instrucción de los procedimientos; la Comisión de Quejas del INE para determinar si hay que imponer medidas cautelares; la Sala Regional Especializada del TEPJF que actúa como primera instancia jurisdiccional, y la Sala Superior que recibe los recursos para decidir en definitiva. Este diseño no parece ser coherente con la idea de un procedimiento ágil y sumario. Lo que resultaría interesante sería explorar un diseño en donde toda la actividad jurisdiccional, incluidos los procedimientos de inicio e instrucción, quedaran en manos de la autoridad jurisdiccional.
- IV. La falta de consistencia en las resoluciones de la última instancia electoral genera incertidumbre. Esta situación es muy delicada, pues lo que el tribunal debe de hacer es justamente lo contrario, proveer de seguridad jurídica a la ciudadanía y a los actores que se someten a su jurisdicción. Si bien es cierto que no todas las sentencias del Tribunal Electoral pueden, por sí solas, ser siempre actos perfectos, libres de cualquier deficiencia, también es importante señalar cuando se percibe que este tipo de problemas se presenta con regularidad estableciendo una tendencia que acaba por cuestionar la labor en su conjunto de una institución tan importante. La falta de certeza en la actuación del órgano que tiene la responsabilidad de establecer criterios y dirección de la organización electoral, trae como consecuencia que los actores políticos busquen entonces regular hasta el más pequeño detalle lo que se debe hacer en cada caso. En otras palabras, un actuar vacilante del órgano jurisdiccional genera sobrerregulación en el sistema, fenómeno que por

²⁷ Como ya se comentó, en el artículo 41, fracción III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sí mismo propicia que la autoridad no pueda cumplir con rigor el enorme espectro regulatorio existente. Ante semejantes situaciones, las instituciones electorales pierden credibilidad por su desempeño deficiente y que no cumple con lo que la ley establece.

- V. El último aspecto, claramente vinculado con los anteriores, que apunta al camino para fortalecer el desempeño de las instituciones electorales, tiene que ver con los perfiles de los integrantes que ocupan estos puestos. De manera muy general podemos apuntar que el sistema debe de ser muy cuidadoso y establecer mecanismos para que los más capacitados sean los que ocupen estas posiciones, pero igualmente importante es que estas personas comprueben fehacientemente su desvinculación pasada, durante el proceso de nombramiento, y en el caso de ser nombrados, con todos aquellos actores que pueden tener algún tipo de interés político en el funcionamiento del sistema en su conjunto. Un sistema de prohibiciones o restricciones severas para ocupar cargos posteriores a su encargo en las instituciones electorales, parecería ser un buen incentivo, entre otros posibles mecanismos. La característica más importante que tiene una institución jurisdiccional, y podemos ya agregar que una institución electoral en general, es su imparcialidad e independencia.