

De cuando el Zoon politikon llegó a ser Magistrado Electoral¹

Después de algunas décadas de construir un sistema electoral mexicano acorde con la realidad transitada desde la elección presidencial de 1988, de la transición democrática del año 2000, o de la crisis post electoral de 2006, México cuenta con instituciones consolidadas constitucionalmente encargadas de acompañar a la idea de democracia electoral, una de ellas es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano especializado en la protección de los derechos políticos, así como de la impartición de justicia en materia electoral.

El presente trabajo pretende exponer algunos casos en los que la Sala Superior del TEPJF resolvió a través de una in aplicación de la ley que resultó en sentencias novedosas que superan a lo prescrito por la norma jurídica, sentando precedentes que dan cabida a plantearnos la disyuntiva que desde tiempos antiguos ha acompañado a la relación entre política y derecho: ¿qué es mejor, el gobierno de la ley o el gobierno de los hombres? En estos casos se analiza como el argumento político rebasó por la derecha a la norma jurídica, lo cual visto desde el derecho no abona a crear certeza jurídica, la cual es necesaria para que la democracia se dé.

Palabras-clave:

Tribunal Electoral; política; derecho

1. El sistema de partidos en México

El México actual es resultado de múltiples procesos que han venido ocurriendo desde finales del siglo XX, ya sean movimientos etiquetados por el adjetivo de lo político, lo económico o en general lo social, uno de los lugares en los cuales ha desembocado esa resonancia es en la

¹ Adrián Hernández Lucas; correo electrónico: a_de_lucas@hotmail.com; Universidad Nacional Autónoma de México. Área temática 14. Poder Judicial, Derechos Humanos, política y justicia.

*Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

actualización de la concepción de democracia a través de los cambios político electorales por los que se ha transitado.

Para los mexicanos la elección presidencial del año 1988 marcó el inicio en el proceso democrático de gobiernos de alternancia, en ese proceso electoral nació el crisol que doce años después nos permitiría pasar del *status* de partido político hegemónico al de multipartidismo y posteriormente a la alternancia en el poder a través de una elección presidencial federal en el año 2000.

El sistema de partidos mexicano nos presenta como primer actor al Partido Revolucionario Institucional (PRI)², el cual desde su fundación dominó hegemónicamente la escena político electoral nacional, con siete décadas de manera ininterrumpida de ser el partido que ocupó la presidencia de la república, sobre su plataforma se construyó mucho del modelo mexicano del cual hoy en día participamos. Si por sus documentos básicos tuviéramos que situarlo dentro del espectro político tendría que ser a la izquierda, pero haciendo un análisis más profundo del cómo es su actuar en el ejercicio ejecutivo y la representación legislativa, debería ubicarse a la derecha del centro con una clara política neoliberal.

Cronológicamente en segundo lugar aparece el Partido Acción Nacional (PAN)³, organización de derecha con fundamentos democráticos y cristianos, el cual en la elección presidencial del año 2000 sería el protagonista de la alternancia mexicana al vencer por la vía electoral al PRI junto con sus setenta años en el gobierno. Con dos sexenios a sus espaldas, a través de la elección de 2012 entregaría nuevamente la presidencia de la república al PRI, el cual al día de hoy es titular del ejecutivo a través de la persona de Enrique Peña Nieto.

Posterior a estos dos institutos políticos surgieron múltiples partidos los cuales vieron luz y años después sombra, hasta llegar a la crítica elección presidencial de 1988, en la que se presentarían a contender el PRI, el PAN y el Frente Democrático Nacional (FDN), este último

² Desde el año 1929 como Partido Nacional Revolucionario, oficialmente desde 1946 como PRI

³ Año de fundación 1939

aglutinando a los distintos partidos de izquierda. Resultado de este proceso, vería su nacimiento un tercer actor referente del sistema de partidos mexicano, me refiero al Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁴. Al día de hoy sigue siendo vigente en la esfera política nacional aunque con algunos bemoles los cuales lo han puesto en la posición de ser por si solo una opción política de izquierda viable a pasar a ser un partido que sin ser referente de gobierno federal si ha sido identificado a últimas fechas en su trabajo legislativo con aprobar reformas constitucionales como los son el abrir los recursos naturales como lo son el agua, el gas y el petróleo o los minerales a la inversión extranjera.

Como cuarto integrante protagónico del sistema de partidos mexicano se encuentra el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)⁵, el cual surge como una opción de izquierda que busca dar cabida a la política anti neoliberal, así como a una nueva forma de dignificar a las bases a través de su total participación. A últimas fechas y por la aceptación y la simpatía que produce la inclusión de un partido que busca desmarcarse de la forma tradicional de hacer política en México⁶, han venido sumándose líderes políticos con cuestionables trayectorias, los cuales ven la ocasión de trascender el cambio de modelo por el que atraviesa la sociedad mexicana. Como última referencia, y a pesar de ser un partido político con tan solo tres años de fundación MORENA encabeza las preferencias electorales para alzarse con el triunfo para el proceso electoral del 2018.

Además de estos cuatro actores principales existen algunos otros pequeños partidos los cuales cuentan con registro ante el sistema electoral mexicano, estos partidos regularmente no van solos en una elección sino que se presentan a modo de frente o coalición con alguno de los cuatro partidos principales. Es así que a continuación se nos presentan el Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Partido

⁴ Año de fundación 1989

⁵ Desde 2011 como asociación civil, a partir de 2014 como partido político

⁶ La forma tradicional se centra en ganar elecciones a través del clientelismo, la compra y coacción del voto, la transformación del aparato Estatal en un aparato electoral durante los procesos electorales, el acarreo, entre algunas otras prácticas comunes a nivel, municipal, local y federal.

Nueva Alianza (PNA) y Encuentro Social (ES). De estos cinco institutos políticos destaca el PVEM⁷ el cual encabeza el gobierno en el estado de Chiapas⁸.

Es así que con estos nueve institutos políticos, junto con algún candidato independiente según la ocasión⁹, el sistema electoral mexicano funciona. Ahora para complementar el contexto del sistema electoral mexicano me propongo presentar a las dos instituciones que junto con los partidos políticos coparticipan del proceso político electoral. Ambas instituciones cumplen el rol de autoridad en materia electoral, la primera de ellas de una forma administrativa y la segunda a través de la función jurisdiccional, me refiero al Instituto Nacional Electoral (INE) y al Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación (TEPJF).

2. Génesis de las autoridades en materia electoral

El INE¹⁰ nació como resultado del proceso electoral presidencial tan controversial de 1988¹¹, en el cual la principal característica fue la idea colectiva del fraude electoral por parte del sistema, en algún momento del conteo de los votos daba la ventaja al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano¹², se cae el sistema de cómputo de la votación y regresa horas después pero con la noticia de que la ventaja la tenía el licenciado Carlos Salinas de Gortari¹³, quien posteriormente tomaría protesta como presidente de los Estados Unidos Mexicanos del periodo de 1988 a 1994. A casi tres décadas estas inconsistencias del sistema nunca pudieron ser aclaradas en su totalidad, debido a que uno de los primeros actos posteriores a la elección

⁷ Partido político del cual más adelante profundizaremos respecto de alguna sentencia judicial

⁸ Estado que según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a 2010 contaba con casi 5 millones de habitantes.

⁹ La ocasión la da el tipo de elección que se vaya a celebrar, puede ser municipal, local o federal, para un poder ejecutivo o dentro de un órgano legislativo y dependiendo la zona geográfica en la que se realice.

¹⁰ Creado como Instituto Federal Electoral (IFE) en el año de 1990, a partir de 2014 Instituto Nacional Electoral (INE)

¹¹ Anterior a 1990, era la cámara de diputados a través de una comisión electoral era la encargada de la organización de lo referente a elecciones.

¹² Candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), izquierda de oposición al sistema. Hijo del expresidente Lázaro Cárdenas del Río (gobernó 1934-1940), padre recordado por aplicar una política con tintes sociales muy marcados así como por expropiar la industria petrolera y con ello sentar el precedente del renacimiento del estado mexicano.

¹³ Candidato por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)

fue el destruir toda la papelería electoral, incluidas las boletas electorales que hubieran dado la legitimidad necesaria para hacer gobierno.

La protesta social se generalizó y es así que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral, un organismo constitucional autónomo el cual se integraría por ciudadanos, no por partidos políticos y cuyas principales funciones serán la organización de las elecciones, la vigilancia en el actuar de los partidos políticos y sobre todo el realizar el conteo de los votos y la publicación de los resultados de los procesos electorales.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su

estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales...”¹⁴.

El texto constitucional le da reconocimiento a la existencia y a las funciones del INE, y coloca al Consejo General como el órgano colegiado superior, el cual estará integrado por once consejeros ciudadanos, los cuales serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y durarán en su encargo un periodo de nueve años, sin posibilidad de reelección.

Como se observa, la intención materializada de ciudadanización de las instituciones electorales en México lleva ya 27 años de existencia, pero como una primera observación diremos que según encuesta realizada por medios mexicanos, a 2016 el 58 por ciento de la población no confía en el INE¹⁵. Un segundo estudio también de 2016, se presenta más positivo, en él se señala que en una escala del 0 al 10 solo el 6.2 por ciento de la población confía en el trabajo realizado por el INE¹⁶. Con los datos anteriores diremos que: la justificación fundante por la cual vería nacimiento el Instituto, y que era la búsqueda de confianza y credibilidad en los procesos democráticos por elección, ha quedado de lado y no por haber sido alcanzado el objetivo, sino por haber perdido la brújula ante la sociedad demandante e ir acercándose más a la nula credibilidad en la función que desempeña dicha Institución ciudadana autónoma.

Pero como en todos los proceso esta falta de credibilidad no es obra de la generación espontánea, han sido múltiples y recurrentes ejemplos los cuales han dejado en este estado dubitativo a la autoridad electoral mexicana. En la siguiente parte de este trabajo señalaremos algunos ejemplos de sus decisiones, y de cómo el Derecho no ha sido de gran utilidad para

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41, Fracción V, apartado A

¹⁵ <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ine-la-demolicion-de-la-confianza.html> consulta realizada el día 01 de junio de 2017 a las 12:30 horas

¹⁶ <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016> consulta realizada el día 01 de junio de 2017 a las 12:45 horas

fomentar la cultura de la confianza así como que debemos esperar de su actuación a próximos procesos electorales, ya sea en el ámbito federal como en la esfera local.

Toca el turno de presentar a la segunda autoridad institucional en materia electoral pero ésta de carácter jurisdiccional, me refiero al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Su primer referente lo encontraremos en el año de 1987 en la forma del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), el cual encuentra su valor principal al ser el primer intento de integrar el ámbito meramente político en el que se desarrollaban las elecciones a la esfera teórica del derecho como disciplina. Pronto, en 1990 mudaría su nombre a Tribunal Federal Electoral (TRIFE), y a partir de 1996 se nos presentaría con el nombre que lo conocemos actualmente.

Como integrante del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal encuentra su fundamento en el texto constitucional, el cual a continuación se replica:

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución¹⁷, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

¹⁷ Referente a las acciones de inconstitucionalidad, las cuales son resueltas exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I.** Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II.** Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- III.** Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la

jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley”¹⁸

Los siete Magistrados de la Sala Superior serán elegidos a través del siguiente procedimiento, primero la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará las propuestas respectivas para ocupar el cargo de Magistrado Electoral a la Cámara de Senadores¹⁹, en un segundo momento las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara mayor aprobarán dichas propuestas. Los Magistrados Electorales durarán en su encargo nueve años y será a través de estos que el Tribunal dará cumplimiento a sus objetivos en los que se presenta como la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Última instancia en la calificación de las elecciones, conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con tal motivo se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de Presidente Electo.

¹⁸ Constitución Política, *op. cit.* Artículo 99, Fracciones I-X

¹⁹ Vemos aquí la interacción de dos de los tres poderes, el poder judicial y el poder legislativo

Es así que se integran las dos autoridades en la materia respecto del sistema electoral mexicano, el INE de naturaleza administrativa, y el TEPJF de carácter judicial. A pesar de los mecanismos establecidos claramente por el derecho para su integración, opino que al momento de echar a andar estos mecanismos y colocarles los ingredientes inherentes que conllevan las fracciones partidistas que eligen tanto en Cámara de Diputados como en Cámara de Senadores, se materializa en los ciudadanos propuestos y posteriormente electos un primer esbozo de lo político en su elección, es así que el partido político que haya apoyado su designación ya sea como Consejeros del INE, pero sobre todo como Magistrados del TEPJF se lleva consigo una primer victoria de pertenencia respecto de tal o cual perfil colocado dentro del Tribunal.

Con este modelo de designación de magistrados electorales se puede caer en una camaradería entre designado y designante que vería frutos positivos para cada fracción partidista a través de la toma de decisiones dentro del tribunal que pudiesen favorecer a tal o cual actor electoral dependiendo de la facturas y las cuotas partidistas endosadas. Y esto como tal no debería de ser así, para ello el sistema jurídico cuenta con una base sólida de ordenamientos jurídicos, los cuales contemplan a la mayoría de los supuestos jurídicos que se podrían presentar durante un proceso electoral, pero existen algunos hechos jurídicos los cuales no se encuentran perfectamente contemplados por el derecho escrito, a lo que el juzgador debe acudir a una interpretación de la norma, la cual como veremos, excede y sorprende al momento de su ejercicio.

3.- La judicialización de la democracia

Es tan importante el papel de la Sala Superior del Tribunal Electoral, que la propia carta magna en su artículo 99, fracción II, párrafo tercero deja en sus manos la declaración de validez de la elección de Presidente:

“**Artículo 99.** 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.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.”

Aunado a la importancia constitucional que se le reconoce al TEPJF, tenemos que hacer notar que desde su fundación, no ha habido proceso electoral ya sea presidencial o intermedio en el que no tenga una participación protagónica para declararse sobre la legalidad de los

procesos electorales y con ello el resultado de las elecciones. La función que siete personas realizan respecto de una calificación técnico legal puede dar la espalda a lo que millones de electores plasmaron en las urnas el día de la elección, es así de tal importancia estudiar cómo es que estos siete mortales tienen en sus togas el poder de decir el derecho y con esto investir de legalidad la esfera de lo democrático.

A partir de aquí me permito exponer mi opinión acerca de dos sentencias resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral, las cuales elegí y desde este momento afirmo que dejaron mucho que desear respecto de los razonamientos que en ellas se vierten, ya que como se analizará, los magistrados podían a través de un sencillo ejercicio de subsunción dar cumplimiento a lo ordenado por la ley, pero que al aplicar su facultad de interpretación, no sólo dejaron de lado a la norma escrita, sino que con sus decisiones sentaron precedente y dieron un giro a lo razonablemente esperable de *la máxima autoridad jurisdiccional en la materia*, y cuyo buen funcionamiento es tan necesario para el fortalecimiento y desarrollo de la vida democrática en nuestro país.

4.- Culpa in vigilando y criterio de congruencia

Un primer análisis a compartir es el que surge del recurso de apelación promovido por el Partido Verde Ecologista de México del cual tuvo conocimiento y sentó precedente la Sala Superior del Tribunal Electoral en el SUP-RAP 35/2012 y acumulados. Para estar en contexto de lo sucedido me permito exponer brevemente los antecedentes generales respecto a esta resolución.

En más de una ocasión a partir de 2009 el PVEM se encargó de infringir el ordenamiento electoral al contratar espacios en algunos medios de información masiva para publicitar sus informes de actividades así como sus logros electorales, esto en tiempos de veda electoral, acerca de estos hechos el INE como autoridad administrativa tomó cartas en el asunto y sancionó al partido con sendas multas al determinar que estos informes de actividades eran en realidad propaganda electoral encubierta. Como era de esperarse el PVEM impugnó a

través de un recurso de apelación ante el TEPJF el cual dejó sin efectos la multa al no considerar los informes de actividades del PVEM como propaganda electoral.

Una segunda irregularidad ocurrió dentro del periodo conocido como *veda electoral*²⁰ en el proceso para elección de diputados federales de 2009 y consistió en que varios de los miembros de su bancada realizaron promoción de sus propuestas de campaña durante este periodo, nuevamente el INE multó al partido pero la Sala Superior del Tribunal Electoral redujo a más de la mitad la multa al considerar que quienes violaron la ley fueron solo algunos integrantes del partido y no el partido como tal. Bajo este argumento me surge una duda: Estos anuncios ¿habrán promocionado ante la audiencia solamente la imagen de las personas integrantes del grupo parlamentario en cuestión, o será que de esta publicidad también obtuvo promoción el PVEM?

De los párrafos anteriores es importante destacar el segundo de ellos, en el cual queda de manifiesto la violación de la ley por parte de miembros del PVEM; ahora pasando a los hechos específicos motivo de la SUP-RAP 35/2012 el PVEM a través de un tercero contrató entrevistas en medios masivos de comunicación en los que presentan a dos de los actores principales que fueran la imagen del partido en aquel proceso electoral, durante el desarrollo de las entrevistas ellos hablaban acerca de cómo había sido trabajar con el PVEM y del por qué ellos se identificaban con sus propuestas y su plataforma política, como se puede observar, eran entrevistas *ad hoc* para dar publicidad al partido tratando de burlar la determinación de que sólo el INE puede ordenar la difusión de la propaganda electoral²¹.

²⁰ Artículo 251, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) “ El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electoral”

²¹ Partido Verde Ecologista de México y otros

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia

23/2009

RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.

De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de

A través del procedimiento especial sancionador el Consejo General del INE determinó que si era responsabilidad del PVEM la aparición de estas entrevistas, y utilizó la figura de la *culpa in vigilando* para sostener que si era responsabilidad indirecta del partido político al no impedir la violación de la ley en su favor por parte de un tercero como lo era la empresa televisora o la editora de la revista.

Un segundo hecho fue la aparición del mismo actor imagen del PVEM en espacios dentro de los programas o las telenovelas con alusiones “verdes”. En México Televisa y TV Azteca son las dos principales televisoras a nivel nacional, y por ambas se transmitieron los promocionales verdes en comento.

Un tercer hecho similar al primero fue la aparición de promocionales de una revista, en la cual en su foto de portada aparecía el logo del partido, el INE sancionó esta conducta a través de una multa también bajo el argumento de la *culpa in vigilando*, pero en ningún momento se habló de una reincidencia a la violación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a la Ley General de Partidos Políticos, las cuales para mayor claridad a continuación se presentan:

“Artículo 443

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley:

Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de las demás autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos. Por tanto, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión deben abstenerse de contratar con terceros y difundir propaganda de contenido político o electoral que favorezca a un candidato o partido político, mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema. En ese contexto, la infracción a dicho mandato se tendrá por actualizada cuando se realice la difusión de la citada propaganda, con independencia de si el concesionario o permisionario recibió o no pago por ello.

Cuarta Época:

Recurso de apelación.

SUP-RAP 201/2009 y sus acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

- i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad de radio y televisión;

Artículo 456

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
 - a) Respetto de los partidos políticos:
 - V. En los casos graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”²²

“Artículo 94

1. Son causas de pérdida de registro de un partido político:
 - e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral.”²³

En el acuerdo que sanciona la conducta descrita encontramos una primera argucia legal, en la que se elimina la posible reincidencia en una falta con un argumento formalista penal ajeno a la materia electoral y correlativo a la materia del derecho administrativo sancionador, la cual señala “... sólo será reincidente el sujeto que al momento de cometer el nuevo ilícito, ya tuviere la calidad de condenado por sentencia ejecutoriada”²⁴ lo cual nunca sucederá, ya que la autoridad electoral no condena a través de sentencias ejecutoriadas. Para cerrar esta primera parte expositiva respecto de lo que diera origen a nuestra sentencia en estudio me surge la siguiente pregunta: ¿Qué entiende la autoridad electoral por una conducta reiterada violatoria de la ley?, esto con el único efecto de retirar el registro a un partido político.

Pasemos ahora al procedimiento en la Sala Superior del Tribunal Electoral, a través del SUP-RAP 35/2012 el PVEM apeló todas y cada una de las sanciones impuestas por el aquel entonces IFE alegando en sus conceptos de violación entre otros los siguientes: actualización de la caducidad, improcedencia de la culpa in vigilando, individualización de la sanción entre

²² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

²³ Ley General de Partidos Políticos

²⁴ Acuerdo del Instituto Federal Electoral CG 461/2009

otros. Era de esperarse que por parte del Tribunal Electoral fueran analizados cada uno de los conceptos de violación aducidos por el partido político, pero en una sorpresiva decisión la Sala Superior encuentra un argumento aún más importante que los propios conceptos de violación presentados por el recurrente: “...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”²⁵, en palabras simples, lo más importante a estudiar es si las sanciones impuestas por la autoridad electoral son congruentes, y si no lo son quedarán sin efecto.

La máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país decide analizar lo que, a su juicio, es más importante que el largo desarrollo que ha venido constituyendo la violación a la ley. Sospecha que en las resoluciones del INE, existe una violación al principio de congruencia que no ha sido estudiado y advierte, que de confirmarse, las resoluciones controvertidas serán revocadas. La falta de argumentos 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.

Como ya se había advertido por parte del Tribunal Electoral, donde centró su análisis fue donde encontró elementos para revocar las resoluciones de la autoridad electoral así como a continuación se muestra: “...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 inconstitucional, razón por la cual lo procedente, conforme a derecho, es revocar la resolución controvertida, en forma lisa y llana.”²⁶

En el resultado de este asunto participaron cinco Magistrados Electorales integrantes de la Sala Superior, los otros dos se encontraban de licencia. De los cinco participantes cuatro

²⁵ SUP-RAP 35/2012 p. 511

²⁶ Ibidem. p. 566

votaron a favor y sólo la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa presentó su voto particular en contra. Es así que se elaboran las siguientes conclusiones respecto al funcionamiento de la Sala Superior:

1. La suplencia de la queja permitió legalmente al Tribunal Electoral pasar de estudiar los agravios presentados por el PVEM, a estudiar la congruencia del IFE en cuanto a sus resoluciones. A pesar de estar probada la violación de la ley en más de una ocasión por parte del partido político quedaron sin sanción todas sus conductas ilícitas.
2. Aún y cuando el principio de congruencia fue aplicable, la Sala Superior debió revocar las sanciones y ordenar la realización de un nuevo procedimiento por parte de la autoridad electoral a efecto de no dejar impune la conducta ilegal comprobada y en múltiples ocasiones presentada por el PVEM.
3. Por último, el surgimiento de este tipo de sentencias, no sólo no abonan al desarrollo de la democracia, ya que en lugar de producirnos certeza jurídica respecto de la aplicación de la ley, nos permite ver que es posible que a través de la sobre interpretación de conceptos jurídicos, como lo son la suplencia de la queja o el principio de congruencia, el Tribunal Electoral puede dejar sin sanciones a un actor político que reiteradamente infringió las reglas del juego dadas para un Estado que persigue el modelo democrático.

5.- El incumplimiento extemporáneo o una cuestión de derechos humanos

Situémonos ahora en los expedientes SUP-JDC 1521/2016 y SUP-RAP 198/2016 y acumulados, en los que sencillamente la Sala Superior del Tribunal Electoral revocó la sanción del INE que consistía en la cancelación del registro como candidato a Gobernador del Estado de Zacatecas a David Monreal Ávila por no haber rendido su informe de gastos de precampaña. El INE fundó su decisión en el artículo 229 párrafo 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 229

2. El Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

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

Ahora, para situarnos en el contexto de la decisión judicial a estudio, haremos un breve repaso de cómo se sucedieron los hechos que resultaron en dicha resolución. Primero el precandidato Monreal Ávila²⁷ no presentó en tiempo y forma su informe de gastos de pre campaña, como se advierte del enunciado normativo arriba transcrito, posterior al cierre de la etapa de precampañas los precandidatos están obligados a rendir su informe de gastos, esta normativa responde a la necesidad de fiscalizar los recursos económicos con los que los partidos políticos realizan sus actividades proselitistas.

Bajo este incumplimiento el Consejo General del INE decidió cancelar la candidatura de Monreal Ávila, a esto los argumentos presentados por el quejoso fueron que él no estaba obligado a presentar dicho informe por haber sido pre candidato único de su partido y además porque los gastos que había erogado durante ese periodo eran cero. La autoridad electoral se dio a la tarea a través de su órgano de fiscalización de verificar que efectivamente no hubo gastos durante ese periodo por parte del pre candidato, lo cual resultó no ser verdad, el órgano de fiscalización demostró que si hubo gastos comprobables y que por tanto Monreal Ávila y

²⁷ Candidato a la gubernatura por el partido Movimiento de Regeneración Nacional

el partido Morena estuvieron obligados en rendir su informe respectivo, por todo lo anterior se le retira el registro como candidato.

Al tener conocimiento la Sala Superior del Tribunal Electoral y posterior al estudio de los elementos del caso, resolvió de una forma más que sorpresiva, primero, afirmando que Monreal Ávila sí presentó su informe pero de manera extemporánea, tomando como “el informe” las comunicaciones que sostuvo con el INE donde se le requirió en un plazo de 24 horas la presentación del mismo y donde la contestación fue la que arriba se describe, que él no estaba obligado a presentarlo por ser único precandidato y además por haber sido de gasto cero.

Un segundo tema a abordar y por demás importante para los efectos de este documento es la manera en la cual la Sala Superior configura una interpretación respecto de derechos humanos, de la consulta de la sentencia se advierte el siguiente argumento:

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

Se nos presenta aquí la disyuntiva de si optamos por el gobierno de las leyes, o si para decidir utilizamos también los principios. Y es así que la ley es muy clara y los hechos más que contundentes para poder realizar una sencilla subsunción que resultara en la cancelación del entonces pre candidato Monreal Ávila. Por otro lado, y como así sucedió, si ponemos a competir a la norma que señala plazos específicos acerca del proceso electoral, en contra del derecho político de ser votado sumado al derecho político de la ciudadanía de poder elegir a

sus gobernantes, gana el derecho político visto como derecho humano sobre la regla lisa y llana.

Si bien estoy de acuerdo con que los principios deben de sobrepasar a las reglas, esto no abona a la forma positivista que tenemos de ver al derecho y que aún venimos arrastrando en el trabajo cotidiano de nuestros órganos jurisdiccionales. Pareciera que hay una tendencia por reinventar la ley caso por caso, lo cual no es incorrecto, pero debe de hacerse dentro de un marco jurídico acorde con las necesidades sociales, lo cual permita no caer en subjetivismos o imparcialidades culposas al momento de aplicación de la función jurisdiccional en materia de democracia.

Comenzando a elaborar conclusiones diré que en México el concepto de transición democrática es de reciente práctica, experimentada en el año 2000 está por cumplir apenas su mayoría de edad. El vivir la transición de partido político en el poder después de 70 años de una continuidad no resultó en un cambio de rumbo drástico para la política nacional, y tampoco experimentar la transición democrática dejó en los gobernados un buen sabor de boca, tan es así que dos periodos después el partido desplazado en el año 2000 regresó a ocupar la presidencia de la república.

En México que las elecciones acaben en el tribunal electoral se nos ha hecho una práctica frecuente. Es así, que el papel que interpreta el TEPJF se ha vuelto protagónico en la vida democrática del país, y es por ello la importancia de seguir a detalle el actuar y el resolver de los magistrados electorales, ya que en sus decisiones descansa la certeza jurídica que lleva como sello de garantía el actuar de un Estado de derecho.

En el caso del PVEM, y juzgando los hechos aquí expuestos, considero que el tribunal electoral ha permitido que dicho instituto político esté sobre las reglas del juego democrático y que las decisiones tomadas han sido supeditadas a intereses políticos, más que a la simple aplicación de la ley. En el derecho existen principios como lo son la suplencia de la queja, la cual otorga una garantía al que se siente violentado en sus derechos y le permite presentarse en las mejores circunstancias ante un proceso judicial en su contra, pero este principio no

puede salir a flote a través de la interpretación por parte de la autoridad electoral, la cual peca al no sancionar al infractor por una falta de congruencia en la toma de decisiones de una autoridad administrativa. Hubiera sido diferente conocer una sentencia que sancione a la autoridad administrativa, además de repetir el proceso con el fin de también sancionar al instituto político que violó la ley. Ya en ese máximo nivel jurisdiccional es lo que menos esperamos, resoluciones ejemplares que no solo sancionen conforme a derecho, sino que además contribuyan a dar certeza jurídica y legitimidad a nuestros procesos democráticos.

Por último, como vimos en el segundo caso práctico, el poner a competir reglas contra principios es un debate jurídico el cual pienso se resuelve con la participación de ambos en la construcción de un todo, si bien existen principios generales y derechos humanos que son capaces de sobre pasar cualquier regla simple, también es cierto que en un sistema jurídico maduro estas reglas permiten el no desbordamiento de los derechos, las reglas son las que permiten que el derecho no se desborde y caiga en el terreno de la máxima subjetividad. Para interés de nuestra materia, la democracia de hoy requiere reglas claras, no sólo en el cuerpo normativo, sino que estas reglas adquieran forma y estén presentes al momento de resolver en sede judicial, es responsabilidad de los magistrados electorales no permitir que lo político interfiera en las decisiones jurídicas. Es responsabilidad del derecho contar con reglas claras respecto de la actividad electoral y respecto del ejercicio de la democracia.