

Dilemas perdedores del INE

Jaime Rivera Velázquez

El papel de un árbitro electoral a veces es ingrato. Está investido de autoridad y posee poder para hacer cumplir sus mandatos, pero por ello mismo está expuesto a los reclamos y críticas de los sujetos regulados. Como en muchas competencias deportivas, el árbitro es blanco de críticas por cada decisión que impone, especialmente cuando aplica sanciones: el jugador sancionado tenderá a decir que la pena es injusta o excesiva, al tiempo que el adversario clamará por una sanción más severa. Además de los jugadores, al árbitro a menudo lo descalifican los críticos y el público, unos y otros según sus preferencias por alguno de los equipos contendientes.

La reforma que en 2014 creó el Instituto Nacional Electoral sobre la estructura del IFE, le confirió tantas nuevas atribuciones que lo sometió a más exigencias y presiones y riesgos de quedar mal con todos. Nombrar a los consejeros de los organismos electorales de los estados, integrar la casilla única para elecciones federales y locales, administrar los tiempos de radio y televisión para propaganda política, fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos y sus campañas, tanto en el ámbito federal como local, entre otras.

Con toda esa carga de atribuciones y obligaciones, el INE preparó y arbitró los procesos electorales de 2018, en los que concurrieron las elecciones federales con los comicios locales en 30 entidades federativas. Tanto en la fase previa a las campañas como durante ellas y en las etapas posteriores a la jornada electoral, el INE tuvo que tomar decisiones de suyo muy complejas, no siempre con reglas claras y en los linderos de sus atribuciones; en todas ellas, los contendientes involucrados manifestaron su inconformidad, a veces incitaron al público a repudiar a la autoridad; además, los litigios ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pusieron en predicamento a la autoridad electoral administrativa. El resultado en varios casos ha sido el desgaste de la autoridad y la confiabilidad del INE. En algunos litigios, por su propia naturaleza, el INE parecía condenado a perder, cualquiera que fuese su decisión.

En este texto se explican algunos de esos casos, en los que la autoridad electoral enfrentó dilemas particularmente difíciles, en los que cualquiera de las opciones que eligiera

le conduciría irremisiblemente al repudio de muchos, la satisfacción de pocos y la incomprensión de la mayoría. Dilemas perdedores: necesidad de elegir entre dos posibilidades imposibles de ganar.

A título de ejemplos se exponen cuatro casos:

1. Uso de las prerrogativas de radio y televisión de los partidos para la promoción de sus dirigentes.
2. Detección de irregularidades sistemáticas en apoyos recabados por aspirantes a candidaturas independientes.
3. Asignación de escaños de Representación Proporcional a suplentes o al siguiente candidato propietario de la lista.
4. Investigación y sanciones a un partido político por crear un fideicomiso del cual pudo obtener financiamiento paralelo.

1. ¿Pautas de partido o de futuros candidatos?

(Uso de las prerrogativas de radio y televisión de los partidos para la promoción de sus dirigentes)

El caso

Desde 2015, por lo menos, los presidentes nacionales de Morena y del PAN utilizaron la pauta de radio y televisión de sus partidos para aparecer en persona y, en los hechos, promover su imagen. Esa estrategia fue denunciada en la Comisión de Quejas y Denuncias del INE¹ y en la Sala Especializada del Tribunal Electoral² por considerar que se cometieron actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta, promoción personalizada y violación al modelo de comunicación política.

En ambas instancias se desestimaron las inconformidades por varias razones: no se consideró que la aparición de los dirigentes, por sí misma, pudiera calificarse como actos anticipados de campaña, si respetaban las disposiciones relativas a los contenidos y a la

¹ ACQYD-INE-206/2016, presentada por el PAN en contra de Andrés Manuel López Obrador y el partido Morena.

² SRE-PSC-276/2015, presentada por el PVEM en contra de Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de presidente nacional del PAN.

temporalidad electoral. Este argumento se extendió para desestimar el uso indebido de la pauta, ya que los promocionales no exhibían una intención concreta de contender en un proceso electoral. Los magistrados concluyeron que no se configuraba la promoción personalizada de los dirigentes, ya que no son sujetos obligados de acuerdo con el Art. 134 de la Constitución. Tampoco encontraron sustento para configurar la sobreexposición mediática porque, en su análisis, los dirigentes desempeñan una función de liderazgo y vocería que posiciona sus posturas políticas ante la ciudadanía. En suma, no encontraron violación sistemática al modelo de comunicación política. Los inconformes decidieron agotar las instancias y recurrieron a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Las preocupaciones sí tuvieron eco en la opinión publicada. Diversos analistas cuestionaron la ventaja indebida que obtenían estos dirigentes quienes, muy probablemente, serían candidatos. Voceros de algunos partidos pedían al INE una postura rigurosa para detener la promoción, ya que la consideraban una violación al principio de equidad en la contienda.

Para tener un diagnóstico del cual partir, la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos realizó un informe sobre los promocionales en los que aparecen la voz o imagen de los dirigentes de los partidos políticos. Encontró que casi todos, excepto PT y MC, habían pautado promocionales con la presencia de sus dirigentes. La diferencia estaba en la magnitud, ya que el promedio de presencia era de 15% y claramente algunos superaban esa cifra. Quienes se ubicaron por arriba del promedio fueron Andrés Manuel López Obrador, Carlos Puente (del PVEM) y Ricardo Anaya. El caso más notorio fue el del líder de Morena, quien aparecía en el 79% de la pauta de su partido. El informe evidenció disparidades que podrían generar inequidad.

Tabla 1. Presencia de dirigentes en la pauta de los partidos políticos (porcentaje)

| Partido | Dirigente | Pauta con el dirigente | Promedio | Diferencia |
|---------|--------------------|------------------------|----------|------------|
| PAN | Gustavo Madero | 0.5% | 15% | -14.6% |
| | Ricardo Anaya | 16.3% | 15% | 1.3% |
| PRI | César Camacho | 0.0% | 15% | -15% |
| | Enrique Ochoa | 3.5% | 15% | -11.6% |
| PRD | Agustín Basave | 2.4% | 15% | -12.7% |
| | Alejandra Barrales | 1.9% | 15% | -13.2% |
| | Carlos Navarrete | 1% | 15% | -14% |

| | | | | |
|--------|--------------------|--------|--------|--------|
| PVEM | Carlos Puente | 25.1% | 15% | 10% |
| PNA | Luis Castro | 1.6% | 15% | -13.4% |
| MORENA | Andrés M. López O. | 78.8% | 15% | 63.8% |
| | Martí Batres | 4% | 15% | -11% |
| PES | Hugo Eric Flores | 10.82% | 15.06% | -4.24% |

Elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

Por su parte, la Sala Superior atendió los recursos presentados por el PAN y por el PVEM y resolvió en forma ambivalente: estableció que los dirigentes pueden aparecer en los promocionales, pero ordenó al INE elaborar “lineamientos que regulen los criterios a los que se deberá ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión³”. Con esta decisión, los magistrados optaron por permitirlo y limitarlo. Las limitaciones se trazaban según una metodología en la que debían considerarse tres elementos: la centralidad del sujeto, la coherencia narrativa y la direccionalidad del mensaje. La sentencia mandataba, además, considerar variables como el volumen de impactos generados y la reiteración de su contenido para determinar la intencionalidad, proporcionalidad y racionalidad de los promocionales. Difícil de entender.

El Instituto estaba obligado a cumplir la sentencia, y lo hizo. Presentó un conjunto de consideraciones que intentaron descifrar los conceptos utilizados por el Tribunal. Se recurrió a la revisión de literatura especializada, ya que en la legislación electoral no hay previsiones expresas. Las disposiciones generales están contenidas en el Art. 41, Base III, Apartado A, de la Constitución.

El dilema

- I: Respetar la libertad de expresión, aunque implique una ventaja política notoria.
- II: Restringir esa expresión en aras de la equidad en la contienda.

La decisión

El Consejo General aprobó una serie de lineamientos⁴ para evitar que dirigentes con aspiraciones electorales utilizaran prerrogativas de sus partidos para promoverse y obtener

³ SUP-REP-0198/2016 (p. 53)

⁴ INE/CG337/2017

ventajas de posicionamiento frente a otros actores políticos. En la realización de este acuerdo, el INE no pretendía acotar o restringir la libertad de expresión, sino evitar la obtención de ventajas indebidas. El principio que se tutelaba era el de equidad en la contienda.

Esencialmente, los lineamientos establecían condiciones sencillas para la participación de dirigentes en promocionales de radio y televisión. Ninguna era excesiva o irrealizable, como se puede ver en los puntos siguientes:

- Incluir elementos que los identifiquen como líderes partidistas: el emblema del partido o el cargo que ostentan, por ejemplo;
- Ceñir el contenido estrictamente a la etapa electoral u ordinaria correspondiente;
- Privilegiar su presencia en promocionales durante el periodo ordinario y disminuirla durante los periodos de precampaña o campaña;
- Prohibir la aparición de dirigentes con aspiraciones electorales cuando el proceso electoral ya esté en curso; además, quienes adquirieran la categoría de precandidatos o candidatos se tendrían que sujetar a las reglas correspondientes, como cualquier aspirante.

Como cualquier norma, los lineamientos incluían sanciones que se impondrían en caso de incumplimiento: si un dirigente usaba las prerrogativas del partido para autopromoverse y decidía ser candidato, el tiempo utilizado le sería contabilizado como parte de los gastos de campaña.

Las consecuencias

Los partidos de la Revolución Democrática, Encuentro Social, Morena y del Trabajo presentaron recursos de apelación ante la Sala Superior del TEPJF⁵, argumentando que el Instituto había invadido decisiones de su vida interna y que se había extralimitado respecto a las obligaciones que la Sala Superior le mandató.

El Tribunal les concedió la razón y consideró que el Instituto había “invadido facultades” del Poder Legislativo, por lo que dejó sin efectos los lineamientos aprobados.

⁵ SUP-RAP-268/2017 y acumulados

Aún más, consideró que los conceptos de *centralidad del sujeto*, *direccionalidad del discurso* y *coherencia narrativa* permanecen a discusión. Bienvenida.

En este litigio, el INE perdió de principio a fin: primero, porque tardó mucho en intervenir mientras unos dirigentes parecían hacer campaña; segundo, porque el TEPJF le ordenó regular una práctica que no está regulada por las leyes, y le dio para ello criterios confusos; tercero, porque al final el Tribunal juzgó que el INE se había excedido en su función reglamentaria e invadía atribuciones del Poder Legislativo.

2. El milagro de la multiplicación de las firmas

(Detección de irregularidades sistemáticas en apoyos recabados por aspirantes a candidaturas independientes)

El caso

A partir de la reforma electoral de 2014⁶, en la legislación mexicana se otorgó el derecho de competir por cargos de elección popular sin la mediación de un partido. Un año después, seis candidatos independientes obtuvieron sonoras victorias electorales, incluyendo la gubernatura de Nuevo León, una diputación federal, una diputación local y 3 alcaldías. El estado de opinión hacia la nueva figura era favorable⁷: 81% de los encuestados valoraba positivamente la vía independiente.

Los requisitos para obtener la nominación varían de acuerdo con la legislación local o federal aplicable. Los relativos a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión están regulados en el Libro Séptimo de la LGIPE, con las características que se indican a continuación:

⁶ Desde 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló la posibilidad de alcanzar espacios de representación por la vía independiente. Sin embargo, la legislación secundaria no contemplaba la figura y eso lo hacía sumamente complejo.

⁷ Beltrán, U., & Cruz, A. (05 de 10 de 2015). Excélsior. Obtenido de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/05/1049380#imagen-2>

Tabla 3. Plazos y umbrales de apoyos ciudadanos requeridos para obtener el registro de una candidatura independiente

| Cargo | Artículo 369 | Artículo 371 | |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------|---|
| | Periodo para recabar apoyos | Firmas en Lista Nominal | Dispersión de apoyos |
| Presidencia | 120 días | 1% del listado nacional | 1% en 17 entidades |
| Senadurías | 90 días | 2% del listado estatal | 1% en la mitad de los distritos |
| Diputaciones | 60 días | 2% del listado distrital | 1% en la mitad de las secciones electorales |

LGIPE, Libro Séptimo.

Cada apoyo presentado por los aspirantes debe recabarse mediante cédulas de respaldo que contengan nombre, firma y clave de elector o número identificador (OCR) de la credencial de elector vigente, de acuerdo con el artículo 383, numeral 1, inciso c), párrafo VI. Estos datos permiten confirmar la autenticidad de los respaldos ciudadanos.

Para el proceso electoral 2017-2018, el INE esperaba una gran cantidad de manifestaciones de intención, dado el número de cargos por los que podrían contender los aspirantes independientes; 397 en el ámbito federal (presidente de la República, 96 senadurías y 300 diputaciones); y más de 2 mil 200 en el ámbito local (8 gubernaturas, una jefatura de gobierno, 585 diputaciones locales, 1596 ayuntamientos y 16 alcaldías). Es necesario recordar que los candidatos independientes sólo pueden contender por cargos de mayoría relativa.

Dado que la verificación de todos los apoyos es atribución del Instituto, era necesario prepararse para facilitar la recolección de firmas y la comprobación de su autenticidad. Adicionalmente, la experiencia de 2016 destacó la necesidad de modernizar el proceso. Ese año, durante la elección para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Registro Federal de Electores detectó una serie de irregularidades en los apoyos presentados por los aspirantes independientes: 1 millón 225 mil 800 firmas resultaron inválidas. Cada una fue detectada por personal del INE, quienes manualmente verificaron firma por firma, lo que significó altos costos en recursos humanos y financieros.

Con estos antecedentes, el Consejo General optó por explorar opciones que cumplieran con dos objetivos claros: 1) facilitar la recolección de apoyos a los aspirantes independientes y, 2) permitir que la autoridad verificara la autenticidad de los registros con rapidez y certeza.

El mecanismo construido fue una aplicación informática que se podía utilizar en dispositivos móviles de gama media o superior, por personas con escasas habilidades tecnológicas⁸. La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos realizó una serie de simulacros para verificar su funcionamiento. Por otro lado, el uso de este instrumento sorteó una ruta legal que culminó con su confirmación por la Sala Superior del TEPJF⁹. La única observación fue incorporar un régimen de excepción para distritos con rezago tecnológico¹⁰.

Los resultados que arrojó el dispositivo confirmaron la pertinencia de su uso, ya que logró detectar automáticamente los apoyos que se encontraban en la Lista Nominal y que, por ello, adquirirían la calidad de **pre-aprobados**. Si no era el caso, se enviaban a la **mesa de control**, en la cual personal del INE verificaba uno por uno los registros problemáticos. Este mecanismo permitió detectar irregularidades en un porcentaje preocupante, ya que luego de una revisión aleatoria, más del 10% de los apoyos tenían inconsistencias. Ello condujo a la verificación censal de 3 millones 335 mil 343 apoyos presentados por los aspirantes presidenciales:

Tabla 3. Detalle de los apoyos inválidos recabados por los candidatos independientes a la Presidencia de la República

| | | Jaime Rodríguez | Armando Ríos Piter | Margarita Zavala |
|---------------------|--------------------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Revisión preliminar | Apoyos recibidos | 2,034,403 | 1,765,599 | 1,578,744 |
| | - (Duplicados) | 266,357 | 112,359 | 132,602 |
| | - (En Padrón, no en LN) | 11,748 | 14,816 | 13,358 |
| | - (Bajas del RFE) | 15,938 | 36,585 | 10,193 |
| | - (No encontrados) | 6,630 | 11,501 | 4,949 |
| | - (Fuera del régimen de excepción) | 1,869 | 26,316 | 704 |
| | - (Inconsistencias) | 508,453 | 414,959 | 327,456 |
| | Apoyos en Lista Nominal (preliminar) | 1,223,408 | 1,149,063 | 1,089,512 |
| Re | - (Simulación) | 158,532 | 811,969 | 432 |
| | - (Fotocopias) | 205,721 | 88,183 | 212,198 |

8 INE/CG387/2017, cubriendo los requisitos establecidos en los Arts. 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI y 385, párrafo 2, inciso b) de la LGIPE.

9 SUP-JDC-841/2017

10 INE/CG514/2017

| | | | |
|--|---------|----------|---------|
| - (Documento no válido) | 23,644 | 6,265 | 6,714 |
| Apoyos válidos | 835,511 | 242,646 | 870,168 |
| Cumplimiento del umbral (866,593) | -31,082 | -623,947 | 3,575 |
| Cumplimiento de dispersión (entidades > 1% LN) | 17 | 3 | 21 |
| Tasa de procedencia | 41% | 14% | 55% |

Elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

Como se ve en la tabla, la tasa de procedencia de los apoyos presentados, en el mejor de los casos, equivale a poco más de la mitad. Las categorías que suman la mayor cantidad de apoyos inválidos específicos son los duplicados y las simulaciones. Los primeros, probablemente se tratan de errores inherentes a un proceso en el que participan miles de auxiliares recabando apoyos simultáneamente. Los segundos tienen una naturaleza diferente, ya que suponen una acción deliberada para simular una credencial de elector y hacerla pasar como válida. En este caso se encuentran las plantillas para falsificar credenciales que sí contenían datos de personas encontradas en la Lista Nominal, pero que no contaban con firma ni fotografía; claves esenciales para confirmar la voluntad del ciudadano. El uso de la aplicación móvil explica, en cierta medida, la posibilidad que tuvo el INE de detectar esas trampas y de hacerlo a tiempo.

Estos hallazgos resultaron sorprendentes por su sistematicidad. Sin embargo, no existe en la legislación ninguna figura expresa que sancione la presentación de cierto porcentaje de apoyos falsos para negar el registro de la candidatura. Los únicos requisitos que corresponde verificar a la autoridad administrativa, además de los relacionados con la elegibilidad, son el número de firmas válidas, su dispersión geográfica y la fiscalización de los gastos.

El dilema

I: Conceder el registro a quien alcance el umbral, a pesar de probarse irregularidades dolosas.

II: Negar el registro por cometer fraude a la ley y pretender engañar a la autoridad.

La decisión

En el Consejo General se discutió la posición que debería asumir el Instituto ante estas evidencias. Una posibilidad era negar el registro a los aspirantes con irregularidades sistemáticas, pero hacerlo significaba ir más allá de lo establecido en la ley, lo cual excede

las funciones de la autoridad administrativa electoral. Lo que se decidió fue aprobar el registro de quienes cumplieran con el número mínimo de firmas válidas y continuar las investigaciones dando parte a la Fepade y a la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE. En el caso de los aspirantes presidenciales, se decidió aprobar el registro de Margarita Zavala, ya que fue la única que alcanzó el umbral, y negárselo a Jaime Rodríguez Calderón y a Armando Ríos Piter.

Las consecuencias

El señalamiento de las inconsistencias provocó una serie de cuestionamientos al INE. Por un lado, de quienes pedían sancionar las trampas con la negación del registro; y, por otro, quienes argumentaban una confabulación contra las candidaturas independientes.

El caso expresa una clara tensión entre legalidad *versus* ética que debería atenderse con ajustes en las normas. Para la autoridad electoral administrativa la decisión tomada fue la única posible en el marco legal vigente, ya que sus atribuciones consisten en hacer cumplir las leyes; no en crearlas.

El caso se complicó mucho más con la decisión del Tribunal Electoral de incluir en la boleta a Jaime Rodríguez Calderón, “El Bronco”. La decisión del Tribunal fue criticada duramente por un amplio espectro de la sociedad política. Las opiniones pusieron en entredicho los criterios de la instancia jurisdiccional y lamentaron que su decisión permitiera competir a un actor que no cumplió con los umbrales de apoyos establecidos en la ley, y presentó irregularidades sistemáticas en sus registros de apoyos ciudadanos. Además, dio pábulo para que Ríos Piter acusara al INE de actuar de mala fe y de negarle también a él el derecho de audiencia.

Unos tacharon al INE de demasiado condescendiente con quienes hicieron trampa; los aspirantes lo acusaron de excederse en su rigor, y el Tribunal juzgó que no había respetado el derecho de audiencia.

3. Los suplentes suben mucho y los de atrás se quedarán

(Asignación de escaños y curules de RP a suplentes o al siguiente propietario de la lista)

El caso

La ley permite la postulación simultánea de candidaturas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En el caso del Senado pueden registrarse hasta seis por partido¹¹, y hasta 60 en el caso de diputaciones federales¹². Ante la posibilidad de que un candidato compita por ambos principios y gane los dos, era necesario establecer un mecanismo para asignar la diputación o senaduría vacante.

El tema no está suficientemente claro en la legislación, por lo que el Consejo General recurrió a resoluciones jurisdiccionales para plantear tres criterios:

- La preeminencia del principio de mayoría relativa.
- La asignación del espacio de Representación Proporcional al suplente.
- Ante la renuncia del suplente, asignar el escaño a la fórmula siguiente de la lista, respetando la paridad de género.

El Acuerdo se aprobó, aunque con ciertas inquietudes por parte de algunos consejeros, que opinaban que los casos analizados en la jurisprudencia no se correspondían plenamente con los supuestos planteados.

Una vez transcurrida la jornada electoral y realizados los cómputos distritales, se identificaron los casos en los que había fórmulas ganadoras por ambos principios. La Dirección de Prerrogativas identificó 12, que irían 7 al Senado y 5 a la Cámara de Diputados. Si bien la ley permite presentar fórmulas simultáneas para potenciar la competitividad de los partidos, también es cierto que ésta podría constituirse como una mala práctica y distorsionar los perfiles legislativos.

¹¹ LGIPE, Art. 11, párrafo 3

¹² LGIPE, Art. 11, párrafo 2

Tabla 3. Casos de fórmulas o propietarios ganadores por ambos principios de elección

| Cargo | Propietario | Mayoría Relativa | | | Representación proporcional | |
|---|------------------------------------|---|---------|--------|------------------------------------|---------|
| | | Suplente | Entidad | Género | Suplente | Partido |
| Candidaturas con la misma fórmula en MR y RP y que obtienen el triunfo por ambas vías | | | | | | |
| Diputación federal | BEATRIZ DOMINGA PEREZ LOPEZ | VIRGINIA MERINO GARCIA | OAX | M | VIRGINIA MERINO GARCIA | MORENA |
| Diputación federal | LORENA CUELLAR CISNEROS | CLAUDIA PEREZ RODRIGUEZ | TLAX | M | CLAUDIA PEREZ RODRIGUEZ | MORENA |
| Candidaturas con distinta fórmula en MR y RP y que obtienen el triunfo por ambas vías | | | | | | |
| Diputación federal | OSCAR GONZALEZ YAÑEZ | LUIS OSVALDO LOPEZ DOTOR | EDOMEX | H | SILVANO GARAY ULLOA | PT |
| Diputación federal | LIDIA GARCIA ANAYA | MARIA DE LA LUZ RUBIO GONZALEZ | HGO | M | MARIA MARIVEL SOLIS BARRERA | MORENA |
| Diputación federal | CECILIA ANUNCIACION PATRON LAVIADA | LIMBERT IVAN DE JESUS INTERIAN GALLEGOS | YUC | M | MARIA CRISTINA CASTILLO ESPINOSA | PAN |
| Senaduría | ANIBAL OSTOA ORTEGA | ARTURO DEL CARMEN MOO CAHUICH | CAMP | H | HECTOR ENRIQUE VASCONCELOS Y CRUZ | MORENA |
| Senaduría | NESTORA SALGADO GARCIA | FELICITAS MARTINEZ SOLANO | GRO | M | KATYA ELIZABETH AVILA VAZQUEZ | MORENA |
| Senaduría | JUAN MANUEL ZEPEDA HERNANDEZ | OMAR OBED MACEDA LUNA | EDOMEX | H | ROGELIO ISRAEL ZAMORA GUZMAN | PRD |
| Senaduría | BLANCA ESTELA PIÑA GUDIÑO | GRACIELA CARMINA ANDRADE GARCIA PELAEZ | MICH | M | ANTARES GUADALUPE VAZQUEZ ALATORRE | MORENA |
| Senaduría | FREYDA MARYBEL VILLEGAS CANCHE | GABRIELA LOPEZ GOMEZ | Q ROO | M | ELVIA MARCELA MORA ARELLANO | MORENA |
| Senaduría | IMELDA CASTRO CASTRO | ELIZABETH AVILA CARRANCIO | SIN | M | EUNICE RENATA ROMO MOLINA | MORENA |
| Senaduría | JOSE ANTONIO CRUZ ALVAREZ LIMA | JOEL MOLINA RAMIREZ | TLAX | H | JOSE LUIS DE ANDA RAMIREZ | MORENA |

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, INE, 2018.

Tres de los suplentes a quienes correspondía la asignación de una curul o escaño presentaron su renuncia, por lo que se mantuvieron 9 casos en este supuesto: 3 diputaciones y 6 senadurías.

El dilema

- I. Asignar escaños de representación proporcional a candidaturas suplentes, cuando los propietarios hayan obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa.
- II. Asignar escaños de representación proporcional a la siguiente candidatura de la lista, cuando los propietarios hayan obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa

La decisión

Durante la sesión en la que se aprobó la asignación de diputaciones y senadurías se discutió ampliamente lo problemático que resulta dividir las fórmulas, para que una ocupe dos espacios simultáneamente y lo complejo que resulta la falta de preceptos legales claros.

El acuerdo aprobado asignó los espacios legislativos a los suplentes, aunque con la inconformidad expresa de algunos y el reconocimiento de otros de la necesidad de revisar el tema y proponer modificaciones. La decisión mayoritaria fue tomada con base en los siguientes dictámenes jurisdiccionales:

1. Los legisladores electos por mayoría relativa “tienen el derecho y el deber jurídico” de ocupar su curul o escaño sin posibilidad de renuncia, a menos que estén impedidos por la ley (Jurisprudencia 27/2002 y Tesis XL/2004)

2. Al ocupar el espacio de Mayoría Relativa, queda por asignar el correspondiente al principio de Representación Proporcional. La discusión está en el punto de si los miembros ya electos tienen la posibilidad de recibir otra constancia de representación proporcional para que se actualice el supuesto de “vacante”. O si, dado que no se presentan renunciaciones, el suplente está imposibilitado jurídicamente para asumir el lugar (Jurisprudencia 30/2010, JDC-131/2001 y ST-JDC-396/2009).

En la legislación existen criterios difusos que permiten un matiz para privilegiar el sentido de las diputaciones plurinominales en el sistema político mexicano. Sobre todo, en lo que se refiere al principio de prelación, que es un instrumento estratégico en la vida interna de los partidos.

Las consecuencias

Disentí de la expresión mayoritaria debido a que estas decisiones distorsionan el sentido y las funciones de la representación proporcional en el sistema político mexicano, y debilitan las decisiones internas de los partidos.

Adicionalmente, no se consideraron algunos razonamientos jurídicos, como la inaplicación de la Jurisprudencia 30/2010. “Candidato suplente de una fórmula de representación popular debe ocupar la curul si el propietario renuncia a su derecho de hacerlo”.

Esta determinación jurisdiccional fue el pilar que sustentó la decisión de la mayoría de los consejeros, pero no es del todo aplicable, porque no coinciden integralmente el supuesto previsto con el caso puesto a consideración, ya que la jurisprudencia se refiere a legislación local; la cual, adicionalmente, se interpreta como derogada o abrogada debido a que se tuvo que armonizar su contenido con el marco jurídico nacional derivado de la Reforma Político Electoral de 2014.

Un elemento que no se consideró suficientemente es que el ordenamiento se refiere a la renuncia del propietario, la cual no se presentó en ninguno de los casos analizados. En estos, no se está ante el supuesto de renuncia, sino ante la imposibilidad jurídica de asumir el cargo, por lo que el propietario no adquiere el carácter de titular.

Por otra parte, en el dictamen no se consideró un principio esencial de las fórmulas de legisladores, que es su integridad o indivisibilidad. Este tiene el objetivo de que la ausencia de uno de los integrantes no paralice la actividad legislativa de las cámaras. Así lo previene el artículo 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “por cada senador propietario se elegirá un suplente”.

Es indudable que el modelo de construcción de las cámaras prevé el supuesto de que todos los legisladores tengan un suplente, por lo que resulta ilógico que se pretenda asignar dos espacios legislativos -uno de mayoría y otro plurinominal- a una misma fórmula, pretendiendo que ambos sean titulares.

También podría haberse considerado el concepto mismo de “vacancia”. El artículo 23, apartado 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que: “Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio

de representación proporcional deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva.”

Sin embargo, en los casos presentados antes (Tabla 3) se configura la vacancia de la fórmula completa y no sólo de un miembro propietario, dado que ninguno ha tomado protesta del cargo, condición necesaria para que se le considere miembro de la Cámara de Senadores y se actualice el supuesto previsto el artículo citado. Para que se adquiriera la calidad de miembro propietario, es necesario que previamente se haya asignado el espacio, que se haya tomado protesta y que se haya integrado a la cámara; lo cual no sucedió. También es necesario considerar que dos espacios legislativos se quedarían sin suplentes, lo cual podría impactar de manera negativa la integración y, probablemente, el funcionamiento de la cámara o sus comisiones. Por el contrario, si en estos casos se considera vacante la fórmula completa, la asignación recaería en la siguiente del mismo partido y del mismo género. Este supuesto respeta el orden de prelación establecido por los partidos políticos atendiendo a sus intereses y estrategias políticas; en las cuales ninguna autoridad debería intervenir.

En todo caso, la nominación de suplentes no debería realizarse para el caso de listas de representación proporcional. No se requieren porque ante la ausencia de un legislador, ocuparía el lugar el siguiente candidato en la lista.

En el caso de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa, las consideraciones son diferentes. Requieren un suplente que garantice la continuidad del proyecto por el que votó la ciudadanía. Y para garantizar que ante la falta del propietario no se tenga que recurrir a la celebración de elecciones extraordinarias o a la integración incompleta del Congreso respectivo.

En nuestro sistema mixto, la función de los legisladores de representación proporcional permite compensar la sobre representación que suele tener el partido más votado. Pero también permite que los partidos ordenen sus prioridades y definan la lista de acuerdo con sus arreglos internos y estrategias políticas. El principio sustantivo de la representación proporcional es la prelación y esa es una prerrogativa de los partidos políticos. No puede privilegiarse un derecho individual -el del candidato suplente- cuando se trata de un derecho de la organización para decidir sus prioridades.

En los casos mencionados, los espacios plurinominales debieron asignarse a quienes ocuparan el lugar siguiente en la lista de representación proporcional para evitar la distorsión de las decisiones partidistas.

La decisión del Consejo General del INE y su confirmación por el TEPJF hicieron valer el derecho de los suplentes a ocupar los escaños vacíos, pero hizo parcialmente nugatoria la lista de representación proporcional, que se rige por el principio de prelación.

4. “Por los demás” (y por mis amigos)

(Investigación y sanciones al partido Morena por crear un fideicomiso del cual pudo obtener financiamiento paralelo)

El caso

A raíz de los sismos que se registraron los días 7 y 19 de septiembre de 2017, algunos partidos políticos nacionales anunciaron su interés por donar parte de sus prerrogativas a los damnificados. Propusieron cierta cantidad y, como si fuera una subasta, fueron escalando los montos hasta que el tema salió de la agenda pública.

Para contribuir con el cumplimiento de este propósito, el Consejo General del INE determinó un mecanismo jurídico administrativo que les permitiría realizar los donativos sin violentar las disposiciones de ley. De esta forma, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social, aportaron determinadas cantidades con cargo a su financiamiento público.

El partido Morena, por su parte, manifestó desconfianza del mecanismo y optó por explorar otras opciones. El 20 de septiembre de 2017, el entonces presidente de ese partido, Andrés Manuel López Obrador, informó a la opinión pública que donarían a los damnificados el 20% de sus prerrogativas de la campaña 2018. Añadió que se haría a través de un fideicomiso integrado por militantes del partido.

Estos elementos y otros más fueron presentados por el Partido Revolucionario Institucional ante el INE para solicitar una investigación sobre el origen de los recursos involucrados en el fideicomiso, suponiendo, en su perspectiva, que podrían constituir

aportaciones de ente prohibido. La Unidad de Fiscalización atendió la queja e inició una investigación.

Se pudo acreditar que el Consejo Nacional de Morena aprobó destinar el equivalente a 50% de su presupuesto de campaña a las víctimas, así como recolectar donaciones extraordinarias de funcionarios públicos y legisladores, con el mismo fin. En el Comité Técnico del Fideicomiso se incluyeron a militantes destacados. Y, en el pleno del consejo se aprobaron sus metas: apoyar a 45 mil personas con 2 mil 400 pesos mensuales, con un costo de 103 millones de pesos. Estas pruebas evidencian que el fideicomiso nació y creció en el órgano deliberativo del partido.

Pero, además, la Unidad de Fiscalización recabó información sobre los fideicomitentes y se pudo establecer una clara relación con Morena.

Tabla 5. Integrantes del Fideicomiso “Por los demás” y su relación con Morena

| COMITÉ TÉCNICO | |
|--|--|
| NOMBRE | RELACIÓN CON MORENA |
| Austreberta Maldonado Gallegos | Diputada Plurinominal de MORENA en la Asamblea Legislativa. |
| Julio Scherer Ibarra | Coordinador Territorial de MORENA en Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo ¹³ |
| Laura Beatriz Esquivel Valdés | Diputada Federal de MORENA por Representación Proporcional en la LXIII Legislatura |
| Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya | Miembro del Consejo Estatal de MORENA en la CDMX (Consejero) ¹⁴ |
| Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez | Candidata Suplente a Senadora por MORENA (Proceso Electoral Federal 2017-2018) |
| Bernardo Bátiz Vázquez | Procurador de Justicia del D.F. de 2000 a 2006 (Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador) Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA (2012) Diputado Constituyente de la CDMX y Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA Secretario de Combate a la Corrupción en MORENA (Puesto que ocupa al 09-06-2018) |

Fuente: Unidad Técnica de Fiscalización, INE, 2018.

¹³ Es un hecho público y notorio que fue nombrado con este cargo dentro del equipo de campaña del candidato Andrés Manuel López Obrador. Esto se puede verificar en la siguiente liga <https://aristeginoticias.com/0102/mexico/amlo-nombra-coordinadores-territoriales-entre-ellos-marcelo-ebrard-en-vivo/>

¹⁴ <https://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/.../organo-direccion-morena.xlsx>

Respecto a los ingresos, la Unidad de Fiscalización detectó que la mayoría provienen de depósitos en efectivo (modalidad prohibida por la ley electoral y por las reglas del propio fideicomiso), como se ve en la tabla siguiente:

Tabla 6. Ingresos al Fideicomiso por tipo de movimiento

| Tipo de Movimiento | Número de Operaciones | Monto | % |
|------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------|
| Cheques salvo buen cobro | 158 | \$14,703,995.90 | 18.70% |
| Depósitos en efectivo | 1,662 | \$44,407,082.49 | 56.30% |
| SPEI | 330 | \$19,254,211.98 | 24.40% |
| Transferencias | 5 | \$453,276.00 | 0.60% |
| Total | 2,155 | \$78,818,566.37 | 100.00% |

Elaboración propia con datos de la UTF

La mitad de los depósitos se realizó por cantidades que iban de 25 mil a 56 mil pesos, en un total de 808 operaciones, el tipo más frecuente. En general, el monto más bajo fue de 20 pesos y el más alto de 700 mil. Únicamente 66 de los mil 662 depósitos tienen información sobre la identidad del aportante. Esto representa el 4%.

Como se ve, la transparencia no fue prioridad de los fideicomitentes. Ni en los ingresos, ni en los egresos. A este respecto, la Unidad de Fiscalización logró establecer que de las 70 personas que recibieron directamente fondos del fideicomiso, 57 estaban vinculadas con Morena (73%) y sólo 10 de ellas retiraron el 49% del monto total del fideicomiso. Entre los beneficiarios se encuentran 3 personas que serían candidatos a diputados federales y 4 locales, en el mismo periodo electoral, que ya había iniciado.

Con las investigaciones, se logró acreditar que las 10 personas que realizaron los retiros más cuantiosos tienen un vínculo comprobado con Morena. Y realizaron los cobros mediante cheques de caja, por lo que, al entregarse el efectivo, se pierde, convenientemente, el rastro del dinero. A quién y cómo se distribuyeron esos recursos, es un misterio. A pesar de que el Comité del Fideicomiso dijo contar con una lista de beneficiarios, hay evidencia de que los cheques expedidos por el Fideicomiso fueron cobrados directamente por personas vinculadas al partido y no por las que estaban registradas en el padrón de damnificados que

elaboró la Sedatu. El INE no especuló. Al no poder seguirse la huella del dinero, no afirmó que el dinero haya tenido un uso electoral.

El dilema

- I. Sancionar a un partido político por recibir financiamiento paralelo a través de la creación de un fideicomiso, que no fue notificado a la autoridad
- II. No sancionar al partido político porque no se pudo establecer el uso electoral de los recursos obtenidos mediante la creación del fideicomiso.

La decisión

Sancionar las irregularidades que se comprobaron: omisión de informar la apertura de un fideicomiso, aportaciones en efectivo de personas no identificadas, aportaciones en efectivo superiores a 90 UMA, aportaciones de ente prohibido, omisión de reportar ingresos, y la omisión de reportar egresos. El conjunto de irregularidades, por su gravedad, llevó a imponer una sanción de 197 millones de pesos al partido Morena, la tercera más alta que haya impuesto la autoridad administrativa electoral.

No se pudo comprobar y, por lo tanto, no se afirmó, que el dinero se usó para financiar campañas. Ya que el rastro del dinero se perdió, no se pudo determinar su uso final, por lo que se dio vista a las instancias competentes.

Las consecuencias

La determinación del Instituto fue cuestionada por los militantes de Morena, como era de esperarse y como sucede en casi todos los casos en los que se aplican sanciones. Su líder y candidato ganador, en ese momento, la calificó como “una vil venganza”.

Para los consejeros, el camino era claro: sancionar un acto que se desvió de la ley con la evidencia aportada por una investigación conducida con alto grado de profesionalismo.

El partido Morena recurrió al Tribunal y éste decidió, finalmente, revocar “lisa y llanamente” la multa impuesta. El argumento de los magistrados, que votaron por unanimidad, se centra en la “falta de exhaustividad” de la investigación. Se soslayaron las evidencias que aportó la fiscalización, como los vínculos innegables del Fideicomiso con Morena y las aportaciones en efectivo con sospechosa uniformidad.

La resolución del INE lo expuso a la ira del partido sancionado; la sentencia revocatoria del TEPJF lastimó al INE en su credibilidad; también asentó un precedente que puede incentivar el financiamiento paralelo de los partidos y restringir su fiscalización; y no es despreciable el daño que el Tribunal se hizo a sí mismo, al poner en duda su independencia frente al nuevo gobierno.