



CRV-VIII-34-15



**SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

**DIRECCIÓN**

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII**

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

**Luis Fernando Ordaz Bautista**

### **LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015: EL CASO DEL PVEM**

**Marzo 2015**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
Correo electrónico: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015: EL CASO DEL PVEM

Luis Fernando Ordaz Bautista<sup>1</sup>

### Resumen

La reforma político-electoral de 2014 puso énfasis en dos aspectos principales en el ámbito electoral: la fiscalización a los partidos políticos y la reforma al Instituto Nacional Electoral (INE). La reforma generó expectativas políticas amplias en la sociedad mexicana. Los elementos jurídicos-administrativos que se establecieron en las leyes, añadieron y modificaron aspectos del rubro de la fiscalización. También se añadieron facultades al INE, aunque antes del comienzo y durante la contienda electoral de 2015, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) realizó una serie de maniobras para posicionarse ante el electorado.

Los *spots* en radio y televisión y los llamados *cineminutos* que se transmitieron en dos cadenas de cines, fueron los recursos mediáticos que usó el PVEM. Los partidos opositores interpusieron quejas ante el INE y, posteriormente, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A pesar de que estas dos instancias ordenaron al PVEM retirar esta campaña, el partido no hizo caso de tales mandatos, sino que continuaron promoviéndose en los citados medios de comunicación. Sin embargo, el punto clave que se encuentra detrás de los *spots* es de dónde provienen los recursos para poner en marcha la publicidad mediática del Verde. Por tal motivo, esta ponencia tiene la intención de realizar una revisión del caso que generó el PVEM y también analizar el funcionamiento de la fiscalización electoral ante el asunto que suscitó este partido.

El supuesto sobre el que se basa esta ponencia es que la marcha del modelo de fiscalización electoral en estas elecciones de 2015 ha marchado de forma parsimoniosa y no ha sido lo suficientemente eficiente ante casos como el del Partido Verde.

---

<sup>1</sup> Miembro de la Redipal. Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I; Doctorando en Estudios Sociales en UAM-I. Integrante del Laboratorio de Análisis Social Estratégico (LASE). Ciudad de México, México. Correo electrónico: luiggi\_do@yahoo.com.mx

## I. La democracia procedimental: elecciones, organismos constitucionales autónomos, financiamiento y fiscalización

*Democracia* es el concepto que tiene mayor relevancia en el vocabulario político actual. La democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo *qué* procedimientos”<sup>2</sup>. Es decir, la democracia es asimilada en esta visión sólo como un grupo de reglas para decidir en la política. Las disposiciones legales de la democracia las aplican y reciben las instituciones del sistema político; por tanto, siguiendo los argumentos teóricos de Joseph Schumpeter, se puede decir que la democracia además de las reglas fundamentales incluye también al sistema institucional<sup>3</sup> que permite el funcionamiento de las reglas de la democracia. Estos dos aspectos conforman y dan consistencia a la democracia.

El propósito que tiene la democracia representativa es que el ejercicio del poder se distribuya de forma igualitaria. Desde esa perspectiva, se deduce que la redistribución del poder permite “garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos”<sup>4</sup>. La separación de poderes “limite al poder en beneficio del pueblo y se propicie una atmósfera favorable a la libertad”<sup>5</sup>.

Sin embargo, el funcionamiento electoral de la democracia en la actualidad se basa en instituciones conocidas como organismos constitucionales autónomos, que son “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”<sup>6</sup>. Estos organismos son independientes de los otros tres poderes estatales, ya que buscan que la división de poderes sea efectiva y prevalezca el equilibrio entre los mismos poderes.

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2º Edición en español, FCE, México, 1996, p. 24

<sup>3</sup> Cfr. Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1961, p. 328.

<sup>4</sup> OEA, *Nuestra democracia*, 1º Edición, OEA-PNUD-IFE-FCE-Gobierno de España-AECIE México, 2010, p. 29.

<sup>5</sup> Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 3º Edición, Editorial Constitucionalista, México, 1996, p. 14.

<sup>6</sup> Citado en Emmerich, Gustavo Ernesto, “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas”, en López Montiel, Gustavo (Coord.) *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, 1º Edición, Colección Sinergia, IEDF, México, 2009, p. 21.

Entre las características que es preciso que tenga un organismo constitucional autónomo son las siguientes:

- a) Un alto nivel de despolitización.
- b) Cierta grado de autonomía.
- c) Procedimiento de toma de decisiones basado en el *expertise* técnico y conocimiento.

Estos elementos hacen de esta institución una pieza clave en el proceso democrático. Estos organismos permiten que se genere un proceso de rendición de cuentas en el rubro electoral.

Por otra parte, los organismos constitucionales autónomos tienen entre sus facultades repartir los recursos que brindan a los partidos políticos, es decir, el financiamiento. Financiamiento son “todos los ingresos de los partidos de la iniciativa (cuotas, donaciones, incluyendo colectas y entrega gratuita o a mejor precio de medios objetivos y servicios), de la actividad económica (empresas, arrendamiento, utilidad por concepto de intereses, y otros), y de presupuestos públicos”. Es importante mencionar que la asignación de recursos, es decir el financiamiento, es un asunto trascendente en la democracia. No es un asunto meramente técnico sino uno político. Las dos formas de financiamiento que se practican en la democracia son:

- a) Estatal
- b) Subsidio privado

El financiamiento estatal se clasifica en dos vertientes: la cualitativa y cuantitativa. La primera hace referencia al acceso gratuito a la radio y a la televisión que poseen los partidos políticos y candidatos, por parte del Estado. También, dentro de este rubro, se encuentran las excepciones fiscales y postales. El financiamiento estatal cuantitativo son los recursos monetarios que reciben los partidos para cubrir sus gastos en periodos ordinarios y en campaña. Con estos recursos se procura que los partidos hagan frente a sus gastos. Por otra parte, se debe mencionar que una parte de los recursos se reparten de manera igualitaria entre todos los partidos. La otra sección de los fondos se entrega de acuerdo con el número de votos que obtuvo cada partido en la última elección.

Por otra parte, el aspecto del subsidio privado se refiere a los aportes que entregan los miembros del partido y simpatizantes. Este tipo de subvención es el que se le proporciona a un partido político por medio de los simpatizantes y se recauda en asambleas, juntas y reuniones que realiza un partido. Ligado a este aspecto, el autofinanciamiento se refiere a los recursos que allegan a un partido político o candidato por actividades tendientes a la obtención de recursos. La forma de generar recursos es a través de la realización de rifas y eventos.

Cuando se habla de financiamiento, también se tiene que referir necesariamente a la fiscalización, que son “los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completos y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos”<sup>7</sup>. Es decir, se precisa de un organismo constitucional autónomo para que se lleven a cabo estos procedimientos, criterios y mecanismos; por ello, se precisa que los organismos constitucionales autónomos cuenten con las atribuciones para realizar su labor de forma adecuada.

Los objetivos que procura cumplir la fiscalización en el rubro electoral son los siguientes:

- a) Evitar que surjan problemas que generen distorsiones en el sistema democrático.
- b) Eliminar la discrecionalidad, impunidad y corrupción en el uso de los recursos públicos<sup>8</sup>.

Es menester mencionar que la fiscalización se lleva a cabo por medio del instrumento contable conocido como *auditoría*, que es “el examen sistemático de los estados financieros, registros y transacciones relacionadas para determinar la adherencia a los principios de contabilidad generalmente aceptados, a las políticas de dirección o a los requerimientos establecidos”<sup>9</sup>. Las clases de auditoría son las siguientes:

- a) Financiera
- b) Operativa

---

<sup>7</sup>Guerrero, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: cultura de la rendición de cuentas, México, 2003, p. 40. [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc6.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf)

<sup>8</sup> Cruz Cruz, María Irene, *Fiscalización al financiamiento público otorgado a los partidos políticos*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2009, p. 36.

<sup>9</sup> Schlosser Robert, “El campo de la auditoría”, en *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, p. 4.

- c) De cumplimiento
- d) De rendimiento
- e) Especiales<sup>10</sup>

Aunque existen estas clases de auditoría, se debe reconocer que cuando un organismo constitucional autónomo, como el INE, realiza las auditorías en cantidades desproporcionadas en comparación de su capacidad institucional —el INE auditó en la contienda electoral de 2015 cerca de setenta mil expedientes, cuando se compara con los siete mil documentos auditados en 2012— se nota la enorme diferencia: la cantidad se multiplicó; sin embargo, la estructura de la Unidad Técnica de Fiscalización sigue siendo la misma que antes de la reforma de 2014.

Otro aspecto que es imprescindible establecer es que cuando se realizan las auditorías, por la cantidad de documentos, no se puede indagar de forma profunda. El INE hizo su labor de acuerdo con las posibilidades de auditoras; sin embargo, no tuvo la precisión y calidad propia de la contienda electoral de 2015.

Todos los conceptos que se mencionaron anteriormente forman parte de la democracia y permitirán comprender el caso del PVEM.

## **II. Modificaciones legales en materia de fiscalización electoral 1993-2007**

Los cambios que ocurrieron en el rubro de fiscalización electoral se remontan a la reforma de 1993 en la que se prohibió que empresas mercantiles, municipios, iglesias y personas físicas y morales dieran dinero a los partidos políticos. Este aspecto se incluyó en el art. 41 de la Constitución. Con respecto al financiamiento privado, se estableció que los privados sólo podrían aportar el 1% del monto total que recibiera un partido a lo largo del año; también se exigió que los partidos entregaran un reporte en el que dieran cuenta de que no rebasaban el tope de gastos de campaña.

La reforma electoral de 1996 fue un acontecimiento cumbre en los cambios en esta materia. Fueron muchas las transformaciones que se establecieron, pero sólo nos centraremos en dos aspectos: el financiamiento y la fiscalización. Estos aspectos que fueron modificados y añadidos se establecieron en el art. 41 en la base II de la Constitución. Al respecto, la reforma determinó que el financiamiento público

---

<sup>10</sup> Schlosser Robert, “El campo de la auditoría”, en Oceano Centrum, *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, p. 10.

predominaría sobre el privado. El financiamiento estatal en la contienda política tenía el objetivo de garantizar equilibrar las condiciones de competencia, intentar que los partidos políticos no fueran rehenes de poderosos grupos económicos y, por último, transparentar el flujo de dinero<sup>11</sup>.

Por su parte, en el rubro de la fiscalización se creó el sistema de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y agrupaciones políticas en el IFE, también se organizó la Comisión de Fiscalización dentro del Instituto que utilizaba el recién formando sistema de fiscalización.

Otro aspecto que modificó esta reforma fue el tope de gastos de campaña: anteriormente el monto máximo que podía utilizar un candidato sólo era cotejado por la autoridad electoral. En esta modificación, el IFE podría verificar y sancionar el rebase de topes de campaña.

La reforma electoral de 2007 continuó profundizando en el art. 41 base V de la Constitución algunos aspectos que ya se habían establecido y añadió otros<sup>12</sup>. Los principales elementos que se modificaron fueron el rubro de la fiscalización, acceso a medios de comunicación y resolución de quejas y conflictos. En el área de la fiscalización se conformó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), que tenía el objetivo de elaborar los dictámenes de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; sin embargo, cuando se formó esta unidad desapareció la Comisión de Fiscalización que antes de la reforma de 2007 venía trabajando. Los dictámenes que elaboraba la unidad pasaban directamente al Consejo General del IFE. Una de las facultades destacadas con que contaba esta unidad era la autonomía de gestión.

---

<sup>11</sup> Cfr. Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova. (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, p. 27.

<sup>12</sup> Es importante mencionar que los consejeros electorales que estaban a punto de concluir su estancia en el Consejo General del IFE mandaron una carta a las dos cámaras en 2003. En ella se proponía fijar los gastos y condiciones de competencia además del fortalecimiento de las facultades de fiscalización y algunos otros aspectos relacionados con la organización de las elecciones. Estos elementos permiten visualizar que los consejeros electorales notaban carencias graves dentro del funcionamiento del IFE. Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, pp. 27-28.

Dentro de esta reforma de 2007 se establecieron los topes de gasto de campaña. El monto máximo del que podía disponer un candidato era calculado de acuerdo con la regla fijada. Para la campaña presidencial el tope de gastos era del 20% del equivalente total de los recursos brindados al partido en un año.

### **III. Aspectos trascendentes de la reforma político-electoral de 2014**

La reforma político-electoral que se aprobó en 2014 tuvo diversos aspectos que fueron modificados y otros que se añadieron. En el rubro de la fiscalización electoral se realizaron cambios fundamentales. La fracción V del art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) facultó al INE para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos en los procesos electorales y locales. También en el art. 41 de la Constitución en la fracción V del apartado D se establecieron las causas de nulidad de una elección; dichas causales refieren al uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, siempre y cuando se exceda el gasto de campaña por un total del cinco por ciento.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se estableció, en el art. 190 punto 2, que la fiscalización en campañas está a cargo del Consejo General del INE; sin embargo, se precisa destacar que la fiscalización de los gastos ordinarios se deposita en los órganos electorales estatales (art. 190 punto 2). Por otra parte, el art. 192 refiere a las facultades con que cuenta la Comisión de Fiscalización, mientras que el art. 199 determina las facultades que tiene la Unidad Técnica de Fiscalización a los Recursos de los Partidos Políticos (UTFRPP).

Esta modificación en el estatus jurídico de la Unidad de Fiscalización se debe destacar. Un primer elemento que se modificó en la reforma fue que a la Unidad Técnica de Fiscalización se le asignó un nivel jerárquico como el de una dirección ejecutiva (art. 196). Por otra parte, la unidad antes tenía la facultad de presentar directamente los dictámenes contables ante el Consejo General del INE, ahora, con la Comisión de Fiscalización se pretende que los dictámenes que presente la Unidad Técnica de Fiscalización se discutan primeramente en la comisión para después discutirlos en el Consejo General. Este hecho, nuevamente, puede generar suspicacia porque se presta a que los representantes partidistas y los consejeros de esta comisión pueden discutir apartado de la opinión pública.

Estrechamente relacionado con las labores de fiscalización que realiza la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización, es que los informes que presenten los partidos políticos y candidatos independientes deben estar a disposición de los ciudadanos. Este aspecto se establece en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en el art. 11.

Un punto que es relevante destacar y que se halla en el Ley General de Partidos Políticos de la reforma que se realizó en 2014 fueron los lineamientos homogéneos de contabilidad que ahora estarán al alcance de los ciudadanos, y que se establecen en el art. 8. Este punto es crucial porque antes de esta reforma la Unidad Técnica de Fiscalización se establecía que los lineamientos de contabilidad los formaba la misma Unidad. Este hecho se prestaba a resquemores por parte de los partidos políticos, porque no había otra entidad que vigilara y pudiera rectificar las posibles fallas.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) también se añadieron algunos elementos que son esenciales destacar. En el art. 9 se establecen las sanciones a los candidatos o funcionarios que se abstengan de rendir cuentas de sus cuentas o sus gastos de campaña, con una multa de cien a doscientos días de sanción y prisión de dos a seis años.

También en ese artículo, en el numeral décimo, se indica que para quien use facturas o documentos probatorios de gastos del partido o candidato en los que sea manipulado el costo real de los bienes y servicios prestados, la sanción será de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años. En el art. 15 se determinan las sanciones a las personas o sujeto interpósito que cuando realice, utilice o reciba aportaciones en dinero o en especie a favor de algún candidato, partido o coalición cuando existe la prohibición y cuando los bienes y fondos tengan origen ilícito o los montos que rebasen lo permitido por la ley: la penalización es de mil a cinco mil días de multa y de cinco a quince años de prisión.

#### **IV. El caso del Partido Verde Ecologista de México**

Este caso que suscitó el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) es un suceso de la contienda electoral de 2015 que ha generado toda clase de reacciones y comentarios en

la sociedad mexicana; por tanto, es necesario hacer una revisión de los sucesos relevantes de este acontecimiento.

#### **a) Spots en televisión y radio**

El primer elemento que se presentó en este caso fue la puesta en marcha de *spots* en las principales televisoras del país, TV Azteca y Televisa, por varios legisladores del PVEM desde el mes de septiembre de 2014. En estos anuncios, los diputados del PVEM informaban el resultado de sus labores en la Cámara. Estos hechos generaron que los partidos de oposición alzaran la voz para poner en evidencia la violación a la normatividad en materia de propaganda. El representante legislativo ante el INE del Partido Acción Nacional (PAN), Javier Corral Jurado, presentó una queja ante la Comisión de Quejas del INE. El Consejo General del INE ordenó que se suspendiera de inmediato la transmisión de los *spots*.

El PAN interpuso una denuncia el 23 de diciembre de 2014 ante el TEPJF en contra del PVEM por violar la ley en torno a la compra de tiempo en televisión. El TEPJF resolvió dar cauce a la queja del PAN y ordenó retirar del aire los *spots* de los legisladores del PVEM. El motivo que se adujo fue que no se trataba del informe de labores de los legisladores del Verde, sino que era propaganda electoral para posicionar al partido ante los electores antes del comienzo de la campaña electoral.

Aunque se ordenó el retiro de los *spots* en televisión abierta a nivel nacional, se hizo caso omiso por parte del partido y las televisoras que continuaron transmitiendo los anuncios de los legisladores del PVEM. Ante tal situación, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dio cauce a las medidas cautelares que había solicitado el PRD<sup>13</sup>.

También se debe mencionar que el Partido Verde difundió otro tipo de *spots*. En estos anuncios del PVEM aparecían los actores Raúl Araiza y Galilea Montijo promoviendo los logros conseguidos por el partido y además el eslogan “El Verde sí cumple”. De manera similar, se interpuso una queja ante el Tribunal Electoral. Este

---

<sup>13</sup> 02 marzo 2015, “INE retira *spots* del PVEM en los que aparecen conductores de televisión”, *La Jornada*, p.7.

organismo multó al Partido Verde con \$2 930 283 por considerar esta campaña publicitaria como indebida.

Se estima que en el periodo de septiembre de 2014 a febrero de 2015 fueron televisados cerca de 243 000 *spots* del Verde en televisión pública y radio<sup>14</sup>. Por la transmisión de esta cantidad de anuncios del Partido Verde en televisión nacional, el Tribunal Electoral le impuso una multa de \$76 060 361.

Sin embargo, el Partido Verde continuó transmitiendo estos *spots* en los principales medios de comunicación del país. Como en las anteriores ocasiones, el Tribunal Electoral multó al PVEM con 2.8 millones de pesos por la continuidad de la campaña. Es decir, los castigos no hicieron que el Partido Verde cambiara de estrategia, simplemente fueron acumulaciones de sanciones económicas que no afectaron la maniobra electoral del PVEM que era violar continuamente la ley.

Los dirigentes del Partido Verde, ante el escándalo que se estaba generando, dieron una conferencia de prensa, en la que declararon que el partido estaba pagando los *spots* en radio y televisión con un depósito bancario de 318 millones de pesos. Sin embargo, unas semanas después, la misma dirigencia del PVEM, reconoció que los *spots* se financiaron con dinero proveniente de los grupos parlamentarios del Verde.

El Consejo General del INE, en un primer momento, sancionó al Partido Verde con la suspensión de los tiempos de radio y televisión tres días antes de las elecciones. Posteriormente, la Comisión de Fiscalización entregó al Consejo General del INE, el dictamen en el que se verificó que el PVEM recibió aportaciones ilegales de su bancada en la Cámara de Senadores y Diputados, por lo que el Consejo multó al Partido Verde con \$329 295 599.

#### **b) Cineminutos**

Por otra parte, el PVEM no sólo hizo uso de la estrategia de transmitir *spots* en las dos principales televisoras del país, sino que utilizó otros medios para aventajar a los otros partidos en las preferencias de los electores.

---

<sup>14</sup> 14 de febrero de 2015, “Registra PVEM récord de trampas”, *Reforma*, p. 9.

Los cineminutos fue otra medida que implementó el PVEM: fueron anuncios del PVEM en los que algunas personalidades en México dieron a conocer los logros y propuestas del Partido Verde a los ciudadanos. Estos informes se difundieron en cinco mil salas cinematográficas de todo el país en un lapso de veinticinco semanas. Se transmitieron en las cadenas de cine de Cinemex y Cinépolis. Ante tal violación a la normatividad, el PRD y el PAN interpusieron una demanda contra el PVEM por la transmisión de los *spots* en los cines.

El Consejo General del INE resolvió ordenar la suspensión de los cineminutos en las salas de Cinemex y Cinépolis. Las dos empresas, a pesar de la orden del INE, continuaron pasándolos en sus salas cinematográficas. Como no se cumplió la orden emitida por el Instituto de parte del Partido Verde, se multó con \$67 112 123. Nuevamente, ante el incumplimiento del PVEM, se interpuso otra queja, esta vez ante una Sala del TEPFJ. Se llevó el caso ante la Sala Especializada del Tribunal Electoral, que amonestó públicamente al Partido Verde por la transmisión de los cineminutos. Sin embargo, ante la reiterada falta de acatamiento, el 6 de marzo la citada Sala multó al PVEM con 7 millones de pesos por no suspender los cineminutos. Ante la negativa de acatar la resolución presentada por la Sala Especializada, se generó otra sanción al PVEM el 20 de marzo.

Es decir, por incumplir de forma reiterada los mandatos realizados por las autoridades electorales, en un lapso de catorce días se sumaron a las multas 74 millones de pesos.<sup>15</sup>

Retomando el caso de los cineminutos, un dato que se precisa mencionar es que el PVEM contrató a Grupo Rabokse como intermediario para hacer el contrato con Adrián Escobar y Vega, hermano de Arturo Escobar, miembro del PVEM. El contrato que firmó Grupo Rabokse con Comercializadora Publicitaria TIK fue por un monto de \$17 028 88 por la transmisión de los cineminutos del 1 de diciembre de 2014 al 28 de mayo de 2015; también participó en otro contrato la compañía Screen Cast por \$4 431 911. Después de la investigación realizada por la Unidad de Fiscalización, el Consejo General del INE

---

<sup>15</sup> 21 de marzo de 2015, “Multa Trife al Verde ahora por 11,8 mdp”, *Reforma*, p. 6.

decidió multar al Partido Verde con 64 millones 380 pesos por recibir aportaciones de empresas mercantiles, lo que está prohibido por la ley.

### **c) Otras acciones**

El PVEM implementó la estrategia de regalar boletos de cine a los ciudadanos para que dieran información. Ante ello, el Consejo General del INE sancionó al Verde con 5.05 millones de pesos. Otra de las acciones que realizó el Partido Verde fue entregar tarjetas de descuento a los ciudadanos para que se registraran al partido; cerca de ocho mil empresas participaron en la táctica del Verde, por lo que nuevamente el Instituto multó al Partido del Tucán con 3.93 millones de pesos.

También el PVEM entregó lentes a los ciudadanos que lo requirieran a cambio de que se afiliaran al partido; esta vez, el Consejo General del INE castigó al Verde con 6.26 millones de pesos. La entrega de calendarios por parte del Partido Verde, generó que se le impusieran dos multas: una por 1.18 millones de pesos y otra por 4.16 millones de pesos por el reparto de los mismos.

Por otra parte, el Partido Verde puso en marcha la distribución de papel para envolver las tortillas que llevaba el logotipo del partido y la leyenda “Leyes aprobadas propuestas cumplidas”, por lo que, al igual que en anteriores ocasiones, el Consejo General del INE pidió al partido que retirara el papel de circulación, y esta vez, el Verde acató el mandato y lo retiró del mercado.

Otra multa que le impuso la Sala Especializada del TEPJF que se sumó a las que ya tenía el Verde, fue por 2.86 millones de pesos por apropiarse indebidamente del nombre del programa del Gobierno federal de vales de medicinas. Dentro de las acciones que también realizó el PVEM, fue el condicionamiento de programas de Gobierno en Chiapas, la compra de voto en algunas entidades del país, y en el día de la elección, varios futbolistas y personas del medio artístico escribieron mensajes en Twitter en apoyo al Partido Verde. Todos estos hechos no fueron castigados por la autoridad electoral, por lo que faltó más determinación del INE para sancionar al Verde.

### **d) La sanción de retirar el registro al PVEM**

La ciudadanía tuvo la iniciativa de participar de forma activa ante los sucesos violatorios de la ley que estaba llevando a cabo el Partido Verde. Los académicos Denisse Dresser, Sergio Aguayo y el exconsejero Eduardo Huchim presentaron ante el INE 140 000 firmas de ciudadanos que pidieron que se cancelara el registro al PVEM por violaciones sistémicas a la ley electoral.

Después de estos sucesos, el PRD, el PAN, el PT, Morena, Encuentro Social y el Partido Humanista propusieron un punto de acuerdo en la sesión ordinario del Consejo General para que el PVEM perdiera el registro como partido por la grave y reiterada violación a las leyes. El representante panista ante el Consejo General del INE, Javier Corral Jurado, fue el personaje que agrupó a los demás partidos para presentar este punto de acuerdo, además de desaparecer el logo del Partido Verde de las boletas electorales en la elección del 7 de junio.

Posteriormente, el Consejo General del INE decidió no multar al Partido Verde como habían querido los partidos que propusieron el punto de acuerdo. El castigo que dictaminó el Consejo del Instituto fue suspender los tiempos en radio y televisión del PVEM tres días antes de la contienda electoral. La inconformidad de parte de los partidos fue notable.

En sesión extraordinaria del 12 de agosto del Consejo General del INE, en la que se trataría el retiro del registro al PVEM, por una votación de siete votos a favor y cuatro en contra, se decidió no quitarle el registro al Partido Verde. El debate que se generó en la mesa del Consejo del Instituto fue intenso por parte de los representantes de los partidos de oposición al PRI y Verde, es decir, de Morena y PRD. Sin embargo, y aunque los representantes de los demás partidos aportaron argumentos interesantes a la discusión, se tomó la decisión que se preveía por parte de la gente de Morena y el partido del sol azteca.

Los argumentos que se esgrimieron por una parte de los consejeros del INE para no retirarle el registro al PVEM fue que ya había sido sancionado por los delitos que cometió, y que, por lo tanto, era innecesario volver a castigar al partido por las infracciones que ya habían castigado. El otro argumento que se planteó es que si bien las faltas que cometió

el Partido Verde fueron sistemáticas, no tenían una gravedad extrema que llevara a que se le retirara el registro legal.

#### **e) Controversias entre las autoridades electorales**

Dentro de estos sucesos de sanciones se generó una controversia entre el INE y el Tribunal Electoral. El Consejo General del INE se había propuesto multar al Partido Verde por no detener el reparto de boletos de cine y kits escolares además del retiro de propaganda fija; sin embargo, el Tribunal Electoral resolvió que sólo el Tribunal tiene la facultad de castigar estos incumplimientos del PVEM<sup>16</sup>. Por medio del procedimiento especial sancionador, solamente el TEPJF está facultado para aplicar este método.

Otro elemento que es importante considerar es la sanción que impuso el INE al Partido Verde. El Consejo General del INE decidió cobrar las multas impuestas con los recursos mensuales totales que se le brindan al Partido Verde. Ante tal panorama, el Partido Verde interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral para que no se le descontaran todos los recursos mensuales que recibe del INE. En la sesión del Tribunal Electoral se discutió la apelación que hizo el Partido Verde por la retención de todos los recursos que se brindarían al partido para pagar la multa impuesta. Después de la discusión de los magistrados, se tomó la decisión por unanimidad de confiscar la totalidad de la ministración para sus actividades permanente ordinarias. Este hecho se debió a que el partido incumplió las órdenes estipuladas por el INE y el Tribunal. Un aspecto importante en la argumentación del Tribunal Electoral es que el PVEM vulneró la equidad de la contienda electoral por sus acciones ilegales.

Para terminar esta ponencia es importante mencionar que el monto de las multas que hasta el momento se le cobrarán es de 510 millones de pesos. Esta sanción económica abarca las multas tanto del INE como del TEPFJ por los *spots*, cineminutos, tarjetas platino, calendarios, espectaculares y frases. Es decir, el PVEM se quedará sin financiamiento público para cubrir sus actividades ordinarias en el momento en que el INE comience a descontar completamente las multas impuestas.

## **V. Conclusión**

---

<sup>16</sup> 7 de mayo de 2015, “Amarra TEPJF manos al INE”, *Reforma*, p. 5.

Las sanciones que aplicaron el INE y el Tribunal Electoral al Partido Verde nos permiten reflexionar sobre el tema de la fiscalización. Se puede decir que la reforma político-electoral que se aprobó en 2014 con respecto al modelo de fiscalización ha tenido una primera prueba difícil con el caso del PVEM. El resultado ha sido ambiguo en términos generales. Por una parte, se sancionó económicamente al Verde con más de 500 millones de pesos por las faltas que cometió en contra de la ley; sin embargo, el partido no detuvo su accionar ilegal a pesar de las sanciones, continuó realizando sus acciones en beneficio de los diversos niveles en las campañas en las que compitió.

El cumplimiento de los mandatos vigentes en materia de cumplimiento de la fiscalización por parte de los partidos políticos, en este caso el PVEM, no es inmediato. A pesar de que existen leyes que prohíben la compra de espacios en televisión y radio, el PVEM hizo uso de estos espacios para sacar ventajas antes del inicio de las campañas electorales. El aspecto político y jurídico que se debe destacar es que la dirigencia del Partido Verde, ante la presión mediática que estaba experimentando, proporcionó una serie de argumentos para demostrar la legalidad de sus recursos. Sin embargo, una revisión sobre el origen de los recursos dejó dudas acerca de su legalidad y, debido a esa razón, la autoridad electoral investigó.

Son varias las violaciones a la ley que se perciben en este aspecto. La primera de ellas es que el grupo parlamentario del Partido Verde estaba aportando dinero a la campaña del partido. Está prohibido por la LEGIPE que miembros del Gobierno proporcionen recursos a la campañas de cualquier candidato, además de que se estaban adelantando a los tiempos establecidos por la norma jurídica para realizar campañas.

Otro de los elementos que se debe destacar dentro de este caso es que se encontró que había una implicación de la empresa Rabokse en la contratación de espacios en el cine. Esta firma es encabezada por el hermano de Arturo Escobar, dirigente del PVEM, y cuando se descubrió en los medios de comunicación de la relación que guardaba con respecto al asunto, se decidió dar una versión errónea de los hechos. La investigación por parte de la Unidad de Fiscalización del INE determinó que Rabokse y Screen Cast proporcionaron recursos al Partido Verde que eran aportaciones que están vedadas por la ley electoral.

Uno de los elementos que se precisa destacar es que la aplicación de la ley con respecto a la sistematicidad de las violaciones a la norma por el Partido Verde, no fue sancionada por el INE. Se nota que si bien se aplicó la ley con respecto a las establecidas, el Consejo General del Instituto no quiso cancelar el registro al Verde para dar cumplimiento al mandato legal.

También se precisa mencionar que el modelo de fiscalización a los partidos políticos en línea aplicado en esta elección por el INE funcionó de forma parsimoniosa, es debido a que si bien se aplicaron las multas, éstas no estuvieron acompañadas por el abandono total de las acciones del PVEM. Es decir, al partido no parecían importarles mucho las multas económicas mientras pudiera ampliar su estrategia electoral ilegal.

Es valioso estudiar el caso del PVEM porque permite considerar que ciertamente la Comisión de Fiscalización trabaja para hacer cumplir la ley, sin embargo, la labor por realizar es mayor a la que puede llevar a cabo como Comisión.

Con respecto a la actuación del Consejo General del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se observa la indulgencia de la autoridad electoral para imponer la ley a un partido que la viola. Ahora la autoridad electoral cuenta con mayores herramientas para cumplir su cometido. Sin embargo, al momento de ejercer sus atribuciones deja dudas sobre su capacidad institucional. Tuvieron que pasar varias semanas para que el Partido Verde dejara de difundir los *spots* en televisión, radio y cine. Se logró este objetivo cuando los partidos políticos presionaron a la autoridad para que hiciera uso de sus facultades; es decir, si los partidos políticos opositores no meten una queja ante la Comisión de Quejas del INE y el Tribunal, éstos no hubieran ejercido plenamente sus atribuciones en la materia.

Cuando no existen sanciones relevantes a un partido político, éste no las obedece. Se podría decir que si un partido político sopesa que los castigos y multas a que se puede hacer acreedor son menores a los beneficios que obtiene, viola la normatividad. Éste era el caso del PVEM y, por tanto, la confiscación de las prerrogativas que decidió el Consejo General del INE fue una parte del castigo, y la otra debió haber sido el retiro del registro al Partido Verde para lograr una completa aplicación de la ley.

## **Bibliografía**

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2° Edición en español, FCE, México, 1996, 214 p.
- Cruz Cruz, María Irene, *Fiscalización al financiamiento público otorgado a los partidos políticos*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2009, 112 p.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas”, en López Montiel, Gustavo (Coord.) *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, 1° Edición, Colección Sinergia, IEDF, México, 2009, pp. 19-50.
- OEA, *Nuestra democracia*, 1° Edición, OEA-PNUD-IFE-FCE-Gobierno de España-AECIE México, 2010, 258 p.
- Guerrero, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: cultura de la rendición de cuentas, México, 2003, 72 p.  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc6.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf)
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 3° Edición, Editorial Constitucionalista, México, 1996, 556 p.
- Schlosser Robert, “El campo de la auditoría”, en *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, pp. 4-18
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1961, 487 p.
- Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova. (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, pp. 27-43.

## **Periódicos**

*La Jornada*

*Reforma* (varios números)