

El asunto es el siguiente bajo la denominación "Amigos de Fox", se resolvieron cinco recursos de apelación interpuestos por el PRI, PVEM, PT, PRD, PAN, en contra de la resolución del Consejo General del IFE (que retuvo mas de dos años la resolución en el IFE, especialmente el exconsejero electoral Alonso Lugambio actual consejero del IFAI), en la queja contra los partidos PAN, y PVEM, integrantes de la coalición Alianza por el Cambio, por la comisión de irregularidades relacionadas con el origen y aplicación del financiamiento de dicha coalición en las elecciones federales del año 2000.

#### I. Actos ilícitos

A. Financiamiento Paralelo. Concepto. Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF señalaron que la Coalición Alianza por el Cambio realizo actividades que corresponden a las del financiamiento paralelo. Llegaron a dicha conclusión después de determinar los alcances del financiamiento paralelo, que consiste en la acción de obtener recursos económicos para sufragar los gastos de determinada actividad, en líneas o planos equidistantes pero que no pueden encontrarse, por lo que de algún modo resultan semejantes entre sí.

Fines. Así dicha autoridad jurisdiccional ratifico que el financiamiento a los partidos políticos es una prerrogativa, que prevé la normatividad electoral, y que esta sujeto a una estricta fiscalización, como cualquier otro gasto público; por el contrario, el financiamiento paralelo, tiene como característica esencial la finalidad de evadir los mecanismos de control diseñados por el legislador, para fiscalizar el financiamiento de las actividades de los partidos políticos.

Ilícitud. En este sentido los Magistrados Electorales estatuyeron que la sola existencia de un sistema de financiamiento paralelo, al legalmente previsto en la normatividad electoral, constituye, de conformidad con su ámbito de competencia, calificarla como una

infracción administrativa, porque basta con el riesgo de afectación o lesión que conlleva esa conducta para que sea sancionada, sin que sea necesaria una lesión material a un determinado bien jurídico, pues puede llegar a afectar varios o todos los valores o principios sustanciales del financiamiento a los partidos políticos, ya que está presente el riesgo potencial de una violación general a los mecanismos de control del origen y destino de los recursos utilizados en el financiamiento de los partidos políticos. En este sentido, la competencia de la autoridad jurisdiccional electoral, no le corresponde determinar si dicha conducta reúne los elementos de un tipo penal, debido a que como lo señala nuestra Carta Fundamental, es competencia de la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales determinar la adecuación de una conducta a un tipo penal.

Conducta Compuesta. El financiamiento que reciben los partidos políticos esta sujeto a un control de fiscalización para garantizar el principio de certeza. Por el contrario, la Máxima Autoridad Especializada Jurisdiccional Electoral resolvió que el financiamiento paralelo que implemento la Coalición Alianza por el Cambio constituye un tipo compuesto de conducta, la cual consiste en una conducta unitaria en la que pueden concurrir diversos hechos, cada uno de los cuales podría conformar por sí mismo una descripción típica distinta, de no estar estrechamente ligados en tiempo, organización y finalidad u objetivo común, que ponen en grave riesgo y/o lesionan el principio de certeza, en relación con el origen y destino de los recursos obtenidos de fuentes privadas y erogados por los partidos políticos.

Demostración de utilización del financiamiento paralelo por el PAN. El Pleno de Sala Superior del TEPJF demostró la existencia del sistema de financiamiento paralelo, su existencia, creación, utilización y aprovechamiento de un sistema de financiamiento uniforme, sistemático, integral y articulado entre sí, cuyo objetivo fundamental y homogéneo consistió en la captación de recursos,

provenientes de personas físicas o morales, destinados a las promoción de la persona de Vicente Fox Quesada para acceder a la presidencia de la República en el proceso electoral del año dos mil. Dicho financiamiento se desarrollo de manera paralela al régimen legal de financiamiento y fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, con el objeto de evadir o eludir el cumplimiento de la normatividad aplicable, porque no se reportaron los ingresos obtenidos a través de él, ni se informó en qué se utilizaron, como legalmente estaban obligados los partidos políticos que integraron la coalición Alianza por el Cambio.

#### B. Prohibición de contratación de tiempos en Radio y TV por terceros

En todo tiempo. La Sala Superior del TEPJF, estatuyo en la resolución en comento, que la prohibición de que los terceros contraten tiempos en radio y televisión a favor de los partidos políticos, no se limita al periodo que abarque la campaña electoral, sino a cualquier momento; derivado de lo anterior, consideró el Tribunal Electoral, irregular la contratación de espacios televisivos por Amigos de Fox con el Grupo Televisa, para difundir la imagen de Vicente Fox.

Cuenta Bancaria de la Fracción Parlamentaria del PAN en el Senado. Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, resolvieron que una cuanta manejada por el PAN, perteneciente a su fracción parlamentaria en el Senado, realizó operaciones que comprendían recursos que fueron destinados al Instituto Internacional de Finanzas León, para conformar el sistema de financiamiento paralelo ilegal; y en recurso de apelación en comento, quedó demostrado la existencia de elementos de prueba suficientes, que prueban que dichos recursos económicos fueron para apoyar al candidato de la coalición Alianza por el Cambio.

#### II. Sanciones

Responsabilidad de personas Morales por Riesgo. Es necesario resaltar, como el TEPJF califico la responsabilidad de las personas

morales, por el riesgo de las actividades que realizan, cuando determinó que la conducta de un partido político o coalición que ponga en riesgo o traiga como consecuencia evadir o eludir el sistema de financiamiento y fiscalización del origen y destino de sus recursos, atenta contra las disposiciones de la normatividad electoral, en la medida en que pone en grave riesgo o lesiona la certeza del origen y destino de los recursos obtenidos y erogados, así como de los mecanismos empleados para su obtención.

Elementos para Graduar la Sanción Administrativa. En la resolución en comento se resalto que el financiamiento paralelo puede verse agravado al concurrir hechos que, a su vez, transgredan bienes jurídicos específicos del sistema legal de financiamiento, por ejemplo, que los recursos de un partido político provengan de fuentes prohibidas por la ley, como son aquellos de alguno de los Poderes de gobierno de los tres niveles la Federación, los Estados y los Ayuntamientos; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero; de las empresas mexicanas de carácter mercantil; aportaciones de origen no identificado, o se violen los límites a las aportaciones de particulares o al tope de gastos de campaña, etcétera.

Responsabilidad Directa y *Culpa in Vigilando*. Los Magistrados Electorales resolvieron respecto la responsabilidad de los partidos PAN y PVEM en relación con el financiamiento paralelo, lo siguiente: que el PAN tuvo conocimiento y participó activamente en la red financiera ilícita, por lo que su responsabilidad es por participación activa y consiente. Se demostró la participación de militantes, simpatizantes y del propio candidato a la presidencia de la

República, así como de personas que participaron en la campaña, en el financiamiento paralelo, lo que consecuentemente vincula al PAN. Y en relación con la responsabilidad del PVEM tiene una culpa del tipo de la denominada *culpa in vigilando*.

Deficiencia de la Multa Fijada por el IFE. El Pleno de la Sala Superior del TEPJF destaca que la individualización de la sanción al PAN y PVEM es deficiente, porque el IFE no determinó que los diversos hechos que conforman el financiamiento paralelo constituirían un solo ilícito complejo, conculcatorio del sistema de financiamiento de los partidos, sino que dicha autoridad responsable los había calificado como infracciones independientes, lo que ocasionó que impusiera, indebidamente, sanciones individuales por cada conducta, sin considerar la forma de participación específica de cada uno de los partidos que integraron la coalición Alianza por el Cambio, y sin tomar en consideración las demás circunstancias subjetivas de los infractores. Asimismo, se resaltó que el método utilizado por el IFE para cuantificar las multas individualmente impuestas es ilegal, pues en algunos casos asignó multas por el doble del monto implicado y en otros, fijó una sanción por tres tantos y medio de la cantidad involucrada, sin mencionar los motivos y fundamentos de su decisión.

Bases para Determinar la Multa. En consecuencia es competencia de la Sala Superior del TEPJF modificar las bases que debían tenerse en cuenta para sancionar, las relativas al ilícito cometido y a la responsabilidad de los partidos, con fundamento en la normatividad electoral y los principios de la dogmática penal aplicables, como punto de referencia, en materia de individualización. De esta manera, la Sala Superior toma en consideración los bienes jurídicos y los valores protegidos, la naturaleza de los sujetos infractores y sus funciones encomendadas constitucionalmente, los fines persuasivos de las sanciones administrativas, las circunstancias en que se produjo la falta, la gravedad de ésta, la trascendencia de la norma violada y los efectos producidos. Por lo que concluyo la autoridad jurisdiccional electoral que la existencia misma de un sistema de financiamiento paralelo es una conducta grave y que ésta se incre-

menta en la medida en que converjan más hechos ilícitos, se afecten otros bienes jurídicos o se incrementen los montos implicados.

Calificación de Conducta como Grave y sus Agravantes. El Máximo Tribunal Especializado en materia Electoral resolvió que el financiamiento paralelo es una conducta grave, por sí misma, la cual se vio agravada por las siguientes circunstancias: el tiempo durante el que operó el sistema de financiamiento paralelo; la jerarquía de la elección para la que se implementó el sistema; el extenso ámbito de alcance que tuvo la operación del sistema en el territorio nacional; la cantidad de los recursos recaudados mediante dicho sistema ilegal, y la forma de participación de del PAN y el PVEM.

Supresión de Ministraciones correspondientes a Gastos de Campaña. El Pleno del TEPJF resolvió por el voto de la mayoría de los Magistrados que el monto de la sanción a imponer a los partidos políticos debía tenerse en cuenta que se trató de una conducta de tipo grave, realizada durante las elecciones federales en las que se compitió por la Presidencia de la República y, por ende, al PAN se le debe suprimir el total de las ministraciones que por financiamiento lícito le correspondieron para gastos de campaña en la época de la infracción, es decir en el año 2000, y al PVEM se le debe suprimir solamente el 75% de las ministraciones que, por el mismo concepto le correspondieron en ese año.

Supresión de Ministraciones correspondientes a las Actividades Ordinarias. Asimismo, la mayoría de los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF resolvió que la sanción debe comprender también una suma que tenga un efecto similar al decomiso de las cantidades que generó el sistema de financiamiento paralelo ilegal, las cuales quedó demostrado que ascendieron a \$91 millones 917 mil 572.23 pesos a efecto de evitar que los partidos políticos infractores conserven el beneficio económico que dicha actividad ilícita les reportó.

Sobre esa base, sancionó al PAN, con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que sean necesarios

hasta cubrir la cantidad de 399 millones 135 mil 803 pesos con 60 centavos y al PVEM, con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que sean necesarios hasta cubrir la cantidad de 98 millones 717 mil 713 pesos con 91 centavos.

## II.- EL IFE

### A.- ESTRUCTURA

La autoridad del Instituto Federal Electoral se va desmoronando debido a su arribo sin consenso por las principales fuerzas políticas del país, y porque los consejeros electorales en lugar de fortalecer la institución mediante acuerdos, están por el contrario actuando por "ocurrencias" o discursos sin fundamento. **Las fisuras del edificio electoral se presentan por los problemas estructurales de su integración, como perfil deficiente de consejeros electorales, y el ejercicio indebido de sus funciones como el fracaso en la organización del voto de los mexicanos en el extranjero, las ambigüedades de los límites y alcances de la tregua electoral navideña, y los convenios sesgados con Televisa y los Talleres Gráficos de México entre otros más.**

**El perfil de los consejeros electorales.** Los problemas que tiene ahora el IFE son arrastrados desde la elección que el PRI y el PAN realizó de los consejeros electorales, sin el debido cuidado protegiendo solamente sus cuotas de poder, lo cual resultó, no solamente la exclusión en la participación en la elección al PRD, sino lo que es peor, seleccionar consejeros electorales con un gran desconocimiento de la materia electoral que están provocado consecuencias nefastas en la organización de las elecciones federales de 2006.

Estimados lectores, si bien es cierto, que el IFE es una institución ciudadana, en la que son los ciudadanos los que integran dicho órgano, esto no quiere decir, que los consejeros electorales no tengan el más mínimo de conocimientos sobre la materia electoral, lo cual, lamentablemente es el caso de la mayoría de los actuales consejeros electorales. Situación que podría haberse salvado, si estu-

diasen los temas de su competencia, hicieran caso a los más de ocho asesores que tiene cada uno, o consultarán la estructura administrativa conformada por más de trece mil plazas de personal con los que cuentan esta institución de las cuales un número muy grande pertenecen al sistema profesional de carrera. Pero lamentablemente no es así, como lo muestra los graves y múltiples errores en la organización de las elecciones, como son el fracaso en la organización del voto de los mexicanos en el extranjero, las ambiguas reglas de la tregua electoral navideña, el convenio con Televisa o con los Talleres Gráficos de México.

**Salarios.** No omitimos de resaltar, el elevado costo de la democracia, que no solo son los cuantiosos recursos que se distribuyen a los partidos políticos, sino también los jugosos salarios de los consejeros electorales del IFE, del secretario particular del presidente del IFE de más de doscientos mil pesos mensuales, y los múltiples mandos superiores del IFE (JGE23/2005), que por si mismo, es una ofensa para el pueblo de México, con más de la mitad de la población viviendo en extrema pobreza, altos índices de desempleo y un sector muy importante viviendo con un salario mínimo que corresponde alrededor de mil cuatrocientos pesos al mes, cantidad con la que actualmente sólo puede comprarse el 24.25% de la Canasta Básica Indispensable, por lo que se requiere un aumento del 312.35% para completar los 4.12 salarios mínimos que se necesitan para poder adquirirla (Neoliberalismo económico y empleo. Laura Juárez Sánchez). No podemos tener funcionarios electorales de primer mundo con un pueblo que vive en la miseria. Bueno sería que se indexara el salario de estos flamantes funcionarios electorales con el salario mínimo.

### B.- FUNCIONES DEL IFE

**El fracaso del voto de los mexicanos en el extranjero por la mala organización del IFE.** Muchos problemas se presentaron para implementar el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, pero en lo que corresponde al IFE, fueron: no solamente las cuentas

alegres, infundadas e irresponsables que presentaron de la posible participación de alrededor de 4 millones de mexicanos con su voto; sino además, el no implementar un sistema adecuado para que los mexicanos en el extranjero pudieran participar en las elecciones presidenciales de 2006, que salvara diversos obstáculos como fueron los siguientes: para obtener la credencial de elector los migrantes deberían pasar al territorio nacional; esperar más de 25 días para obtener la credencial una vez que la solicitaban; dar un domicilio en México que ya no tienen o que temen darlo; obtener los formatos y llenarlos para solicitar su participación; pagar ocho dólares por el correo certificado. Los resultados son que solamente se habían registrado cinco mil cuatrocientos migrantes, en la segunda semana de diciembre solamente, y las expectativas más optimistas para el día 15 de enero fecha en que termina el plazo para el registro, serían de posiblemente diez mil migrantes registrados. Ahora bien, se autorizó en el presupuesto del 2005, la cantidad de 400 millones de pesos, para implementar el voto postal, lo que equivaldría a decir que el costo del voto de los supuestos diez mil inscritos, serían de 40 mil pesos. Un precio muy alto ante tanta pobreza.

**Tregua electoral navideña** comprende el 11 de diciembre de 2005 al 18 de enero de 2006 la cual estableció mediante un acuerdo del IFE (CG-235/2005) de manera tan ambigua que el presidente del IFE adicionó una Carta explicativa a los cuatro días de haber iniciada dicha tregua, incluyendo unos "criterios" que deben seguir los partidos políticos y sus candidatos. Estos "criterios" se implementaron por medio de un sistema novedoso, de actos que afectan los derechos de los ciudadanos y los partidos políticos, como es una "carta" que, además, sin mencionar los fundamentos de dichos "criterios", pretende que sean los mismos que contiene el Acuerdo en comento, así como la motivación. Las imprecisiones son tales como, permitir las siguientes acciones:

"Las misivas, los actos académicos, sociales y partidistas forman parte de la esfera privada de los candidatos y, en consecuencia, pueden llevarse a cabo cuando no exista la intención de difundirlos para efectos de cam-

paña ni de promover al precandidato, el voto o la plataforma electoral"

"Las entrevistas y otros encuentros con la prensa forman parte de los derechos de libre expresión de militantes y precandidatos. No obstante, todo pronunciamiento que implique promoción del precandidato, del voto o de la plataforma electoral constituye, por precedentes del TEPJF, acto anticipado de campaña y, por tanto, es contrario al Acuerdo,"

Si el Acuerdo hubiera sido claro, que necesidad tendríamos ahora de que el IFE difunda por una Carta, los llamados "criterios" que deben seguir los partidos políticos y candidatos, y luego que viene, otro acuerdo, unas declaraciones o entrevistas en la calle para determinar a modo los alcances ambiguos de la tregua. Ante estas acciones, como quieren fortalecer las instituciones electorales si estas actúan indebidamente. No olvidemos por una parte, que AMLO canceló una reunión con empresarios de Monterrey y académicos del COLMEX para no violar la tregua; pero por otra parte, Felipe Calderón Hinojosa según los "criterios" publicados por medio de una Carta después de los hechos, no viola la tregua navideña, en su reunión "privada" con más de trescientos miembros de la Cámara de Comercio México-Alemania, en donde difundió su plataforma electoral, solicitó no solamente su voto sino también recursos económicos para su campaña electoral.

#### **El IFE y los medios masivos de comunicación: convenio Televisa.**

Existe un problema de origen en la relación entre el IFE y los medios masivos de comunicación de la radio y la televisión, que se puede claramente identificar en las declaraciones del Presidente de la Comisión de Radio y Televisión del IFE al entregar a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) señala de manera tímida, las reglas para alcanzar la equidad en la competencia electoral en la cobertura noticiosa, las cuales dice el funcionario electoral deben ser entendidas, como "guías orientadoras" para las empre-