

EFFECTOS DE LA UTILIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL TRABAJO DE LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL*

*Oswaldo Chacón Rojas***

SUMARIO: I. Idea preliminar. II. La regulación de la precampaña. III. Facultades relevantes. IV. La imparcialidad como elemento preventivo para lograr la equidad en el proceso electoral. V. De las inconsistencias en la ley electoral. VI. De los actos de proselitismo o precampaña. VII. Crónica de dos procedimientos administrativos en Chiapas.

I IDEA RELI I AR

En Chiapas se ha dado paso a la modernidad en muchos sentidos. Uno de ellos, tal vez el más peculiar, tiene que ver con la materia electoral, que gracias a la composición plural del congreso local y a un gobierno surgido por el voto popular en el año 2000 (distinto del partido oficial de aquellos tiempos), se pudo concretar una interesante reforma electoral en el año 2004. En la sociedad chiapaneca surgió la

* Con la reforma constitucional de 29 de noviembre de 2007, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 065, se extinguió la Contraloría de la Legalidad Electoral y se creó la Comisión de Fiscalización Electoral.

** Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral.

preocupación por evitar los desequilibrios perjudiciales para la competencia democrática, con la mirada que Chiapas no permaneciera ajeno a los cambios del devenir político del país, cuya preocupación fue buscar que la democracia sea más plural y equitativa.

Chiapas eligió un sistema político en el que los ciudadanos pueden ahora ejercer su voto en un clima de libertad y equidad. Un sistema que regulado por la ley da mayor certidumbre a quienes actúan en la política y garantiza, a los ciudadanos, en los procesos de renovación de sus autoridades, el respeto a su voluntad.

De ahí que la reforma electoral se centró en evitar que los actores políticos utilicen recursos indebidos o tomen ventajas que lastimen la necesaria equidad en un proceso democrático. Por esa razón, el legislador chiapaneco optó por una reforma electoral madura y acorde a las realidades que estaba viviendo, pues las formas de hacer política en el estado se centran principalmente en la ejecución de dineros para financiar la realización de actos de proselitismo previos al inicio de la campaña electoral.

II LA REGULACIÓN DE LA RECAJA

Siguiendo la tendencia de algunas entidades federativas y gracias a la visión de una nueva generación de juristas chiapanecos, Chiapas reguló la etapa de precampaña electoral con miras a evitar la utilización de recursos de origen ilícito o desconocido. Sin embargo, dio un paso más allá de la expectativa electoral y especializó la materia de la fiscalización de los recursos y los delitos electorales, al crear dos organismos electorales autónomos constitucionales que se encargarían de dicho labor: la Contraloría de la Legalidad Electoral y la Fiscalía Electoral, respectivamente.¹

¹ Cfr. Nieto Arreola, Guillermo, El nuevo contexto jurídico de los derechos políticos en México, tesis para la obtención de grado de maestro en Derecho Constitucional y Amparo, INEF, 2007.

Así surgió la Contraloría de la Legalidad Electoral (CLE) en el Estado de Chiapas, en medio de una necesidad por regular la etapa de precampaña (la cual ahora no puede exceder más de 30 días) cuya realidad provenía de la elección local inmediata anterior, quien fue precisamente la que motivó la voluntad del legislador en el año 2004. Por ello, en la exposición de motivos de esa reforma, se señala que regular las precampañas de los partidos no tiene como objetivo limitar u orientar sus propuestas políticas o tratar de cambiar sus valores ideológicos. Por el contrario, serán auténticos ejercicios de democracia partidista, en la cual será la discusión de propuestas, lo que determine el triunfo o fracaso de los contendientes.²

La Contraloría de la Legalidad Electoral es el resultado del apego al principio de equidad que debe prevalecer en los procesos electorales en las entidades federativas, previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales. Mientras su fundamento constitucional local lo encontramos en el párrafo décimo tercero del artículo 19 de la Constitución del estado, el cual dispone que es un órgano colegiado que tiene a su cargo la investigación a petición de los interesados de las violaciones a la ley, además de ser responsable de controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las precampañas y campañas electorales, que obliga a autoridades y particulares a acatar sus requerimientos. Por su parte, los dos primeros artículos de su Ley orgánica disponen que es un órgano del Estado responsable de velar por el respeto a la ley, la imparcialidad de los poderes públicos, así como la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y sus gastos. Además de ser un órgano colegiado, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

III ACULTADES RELEVANTES

Dentro de las facultades más relevantes con las que cuenta la Contraloría de la Legalidad Electoral se encuentran: a) la fiscalización de

² Exposición de Motivos de las reformas a la Constitución local, noviembre de 2004, archivo de la Dirección Jurídica de la Contraloría de la Legalidad Electoral.

recursos ejercidos por los partidos políticos en sus actividades ordinarias, de precampaña y campaña electorales; b) su función preventiva respecto a la imparcialidad de los servidores públicos; c) su capacidad sancionadora, y d) ser el órgano responsable de verificar y fiscalizar las propuestas de campaña relativas a la plataforma electoral y a su cumplimiento.

La fiscalización de los recursos que los partidos políticos utilizan en sus actividades ordinarias, así como en la precampaña y campaña electorales, viene a ser la naturaleza jurídica de la Contraloría de la Legalidad Electoral, cuya función recaía anteriormente en el Instituto Estatal Electoral, que representa una especialización en la materia que evita la utilización desmesurada de recursos privados en la precampaña política que implique el rebase de tope de gastos previamente establecido, los cuales, en un momento dado, pueden influir en el resultado de la elección, alterándose con ello, la equidad que debe prevalecer en el proceso electoral. En ese mismo sentido, el recurso público ejercido por los partidos políticos en sus actividades ordinarias debe sujetarse a los lineamientos previstos en el Código Electoral, entre los que destacan “emplear y destinar el financiamiento público para los fines y objeto para los que fue asignado” y “evitar recibir aportaciones o donativos en dineros y especie, por sí o por interpósita persona, prohibidos por la ley”. Para cumplir con esta labor, la Contraloría de la Legalidad Electoral lleva al cabo fiscalizaciones trimestrales y anuales en el caso de las actividades ordinarias, lo cual permite un mayor control de los gastos ejercidos por los partidos políticos y, para el caso de la precampaña y campaña electorales, la fiscalización se sujeta a los lineamientos previstos en su normativa interna y al que prevé la propia Constitución local relativo a la utilización exclusiva del diez por ciento del financiamiento público destinado a medios de comunicación.³

³ Nieto Arreola, *op. cit.*, p. 173.

I LA IMPARCIALIDAD COMO ELEMENTO RETRIBUTIVO PARA LOGRAR LA EQUIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

Por otro lado, especial atención merece la función preventiva que tiene la Contraloría de la Legalidad Electoral, pues la misma deriva de un principio programático previsto en el párrafo cuarto del artículo 19 de la Ley fundamental local, que obliga a los poderes públicos a ser imparciales, debiendo abstenerse de apoyar directa o indirectamente a cualquier partido o candidato, y participar en las elecciones exclusivamente en el ejercicio de las atribuciones que expresamente les confiere la ley, y cesar la difusión pública de obras y programas un mes antes del día de la elección. Dicha prohibición incluye a las delegaciones del Ejecutivo Federal, lo que generó la promoción de una acción de inconstitucionalidad (30/2004) a cargo del procurador general de la República, en cuya resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio la razón a los poderes Legislativo y Ejecutivo chiapanecos por buscar la equidad en el proceso electoral. Esta función preventiva se retoma en las fracciones IX y X del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Contraloría que la faculta para que sea la responsable de garantizar a través de medidas preventivas la no difusión pública de obras y programas a cargo de las autoridades, así como buscar la imparcialidad de los servidores públicos. Esto demuestra una verdadera colaboración de las autoridades electorales en Chiapas, ya que su propia Constitución local dispone que sea una Fiscalía Electoral la encargada de investigar la violación a dichas disposiciones emitidas por la Contraloría de la Legalidad Electoral en apego al mandato del principio programático ya mencionado, con ello evita que su función primordial de fiscalizar los recursos de los partidos políticos se vea distraída por el conocimiento de hechos cuya competencia corresponde a otro órgano electoral. De ahí que esta facultad preventiva consista en delimitar la actuación a la que deberán sujetarse los poderes y servidores públicos en el proceso electoral.

DE LAS I CO SISTE CIAS E LA LE ELECTORAL

La facultad de la Contraloría de la Legalidad Electoral consistente en tomar medidas preventivas para evitar que ninguna autoridad difunda públicamente obras y programas un mes antes del día de la elección, así como garantizar la imparcialidad de los servidores públicos, derivan directamente de un norma constitucional; sin embargo, no es una norma que le confiera poder para sancionar a quien incumpla con dicha disposición, pues menciona que corresponde a la Fiscalía Electoral su vigilancia. Mientras tanto, la separata del Código Penal en lo relativo a la materia electoral, no dispone que el hecho sea punible y, por lo mismo, no señala pena alguna que deba aplicarse, de ahí que podamos inferir que estamos ante la presencia de una omisión legislativa,⁴ pues el tipo está en un lado y la sanción no está prevista en la legislación penal. Esta omisión legislativa en Chiapas⁵ genera incertidumbre respecto a la teleología de la reforma electoral del año 2004, pues lo que trata de salvaguardar es precisamente

4 Omisión, según el diccionario, significa abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto; ya en un sentido punitivo implica una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. De esta manera, omitir “no es un mero ‘no-actuar’, sino un ‘no-actuar-como-se-espera’... Sólo se omite algo en un contexto en que es relevante una actuación determinada”. Sólo se puede omitir una conducta cuya presencia es probable (ya sea empírica o normativamente). Cuando se hace referencia a la omisión del legislador, por tanto, se pretende indicar que éste “no ha actuado como se esperaba”, que la conducta probable que se esperaba de él no se ha presentado. ¿Qué conducta, empírica y normativamente probable, se espera del legislador? Pues, esencialmente, que legisle, que dicte textos normativos con el carácter de leyes. Así la expresión “omisión del legislador” denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley (o lo ha hecho insuficientemente), cuando era probable que lo hiciera, Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, consultable en la página web del IJ/UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm>

5 A pesar de que procede la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en Chiapas, no es una garantía de que el legislador deba resolver aquellos casos secundarios que sirvan para el debido cumplimiento del mandato constitucional, pues a pesar de que el principio de imparcialidad es una norma programática para los poderes públicos cuya vigilancia corresponde a una fiscalía que persigue delitos electorales, en la legislación penal no existe sanción alguna al respecto.

el principio de equidad al que deben sujetarse los poderes públicos con una imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

I DE LOS ACTOS DE PROSELITISMO O PRECAMPAÑA

De esta capacidad sancionadora interesa la facultad especial de la Contraloría de la Legalidad Electoral para sancionar a quienes realizan actos de proselitismo anticipados a la precampaña por tratarse de hechos vinculados a los derechos políticos. El párrafo décimo quinto del artículo 19 de la Constitución local dispone que: *“La actividad de precampaña será regulada por la ley, pero en ningún caso durará más de 30 días. Cualquier persona que realice actos de proselitismo sin sujetarse a las disposiciones que señale la ley de la materia, independientemente de las demás sanciones, perderá el derecho a ser registrado como candidato al Cargo de Elección Popular por el cual realizó dichos actos”*. Dicha regulación de la precampaña la realiza el Código Electoral, el cual respecto a la prohibición de los actos de proselitismo señala en el primer párrafo del artículo 313 que: *“La persona que por sí misma o con su autorización expresa o tácita, a través de interpósita persona, previo al inicio de la etapa de precampaña o dentro de ella sin estar registrado en los términos de esta ley, realice actos de proselitismo, será apercibido por la autoridad competente. En caso de reincidencia perderá el derecho a ser registrado como candidato al cargo de elección popular por el cual realizó dichos actos, previo derecho de audiencia”*. Para determinar cuándo se está violando dicha norma jurídica, es necesario conocer el significado de actos de proselitismo. En ese sentido el artículo 301 del ordenamiento anterior prevé: *“Para los fines de esta Ley, se entiende por: I. - ...II.- Actos de proselitismo o Precampaña.- Las actividades de organización, mítines, marchas, reuniones públicas, asambleas, debates, entrevistas o cualquier actividad pública que tenga por objeto solicitar el voto a favor de la candidatura a un cargo de elección popular. III.- Precandidato.- Los ciudadanos que los partidos políticos o las coaliciones registran ante los órganos electorales durante la precampaña, con el propósito de alcanzar la nominación a un puesto de elección popular”*. De lo anterior, es evidente que los actos de proselitismo y de precampaña están conceptualizados de la misma forma, pero su diferencia estriba en la tem-

poralidad en que ocurren y en la calidad del sujeto que los realiza. Es decir, quien los realiza antes de que se inicie el periodo de precampaña o dentro de ella sin estar registrado, realiza actos de proselitismo pero no tiene la calidad de precandidato según el artículo 301 del Código y, por tanto, el primer párrafo del artículo 313 del mismo ordenamiento. Ergo, quien realiza dichos actos de proselitismo con la calidad de precandidato realiza actos de precampaña. De ahí que cuando la ley dice “actos de proselitismo o precampaña”, la “o” juega un papel disyuntivo, separador, que diferencia. Por ello los actos de proselitismo son el género y los de precampaña la especie en razón del sujeto y el momento en que se realizan, ya que todo acto de precampaña será siempre un acto de proselitismo, pero no todo acto de proselitismo lo será de precampaña.⁶

II CRICA DE DOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
ELECTORALES

E Z G

En el expediente No. CLE/PA/B/003/2005, constante de III tomos, instruido en contra del C. Emilio Zebadúa González, hechos denunciados por el C. Francisco Javier Jiménez Velázquez, consta lo siguiente:

Con fecha 22 de agosto de 2005, ante la Secretaría Ejecutiva de la Contraloría de la Legalidad Electoral, se recibe la denuncia del C. Francisco Javier Jiménez Velázquez, en contra del C. Emilio Zebadúa González, se radicó en consecuencia el expediente No. CLE/PA/B/001/2005; por la comisión de actos de proselitismo anticipados a tiempos de campaña electoral.

Mediante acuerdo de fecha 21 de septiembre de 2005, se ordenó la escisión del expediente No. CLE/PA/B/001/2005, correspondió en lo que hace al C. Emilio Zebadúa González el expediente No. CLE/PA/B/003/2005, con fecha 6 de octubre de 2005, tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos; y mediante resolución de fecha 20 de octubre de

⁶ Nieto, Arreola, *op. cit.*, pp. 174 y 175.

2005, se acreditó plena responsabilidad, por la comisión de actos de proselitismo anticipados a los tiempos de precampaña electoral, prohibidos por el artículo 313 del Código Electoral del Estado de Chiapas, apercibiéndolo para que en forma inmediata suspendiera los actos proselitistas y de propaganda desplegados a favor de su persona, lo cual le fue notificado con fecha 25 de octubre de 2005.

Con fecha 28 de octubre de 2005 el C. Emilio Zebadúa González interpuso juicio de inconformidad en contra de la citada resolución, misma que recepcionó el tribunal electoral del poder judicial del estado, el 4 noviembre 2005, le asignó el expediente. No. TEPJE/JI/004-“B”/2005, substanciado el juicio, con fecha 1º diciembre 2005, el TEPJF emitió resolución, y determinó revocar la resolución en 20 de octubre de 2005, fue notificado mediante cédula de fecha 2 de diciembre de 2005.

Por acuerdo de 7 de diciembre de 2005, se deja sin efecto la resolución impugnada y se ordena reponer el procedimiento.

Con fecha 24 de enero de 2006 se celebró la audiencia de desahogo de las siguientes pruebas: 1. inspección judicial: verificación págs. de internet. 2. pruebas oficiosas de órganos técnicos de la CLE.

Con fecha 28 de enero de 2006 se receptó escrito del C. Agustín Ruiz Mendoza, tercero interesado, las que fueron objetadas por el C. Emilio Zebadúa González. Mediante resolución de fecha 3 de febrero de 2006 se decreta el sobreseimiento, motivado en hechos notorios, que no se sujetan a regla normativa alguna que regule su prueba; lo cual fue notificado con fecha 13 de febrero de 2006.

J A A

En el expediente No. CLE/PA/A/012/2005, instruido en contra del senador José Antonio Aguilar Bodegas, hechos denunciados por el C. Lic. Juan Gabriel Robles Ballinas, apoderado legal del Partido de la Revolución Democrática, consta lo siguiente:

Con fecha 5 de diciembre de 2005, ante la Secretaría Ejecutiva de la Contraloría de la Legalidad Electoral, se recibe denuncia del C. Lic. Juan Gabriel Robles Ballinas, apoderado legal del Partido de la Revolución De-

mocrática, en contra del C. senador José Antonio Aguilar Bodegas, se radicó en consecuencia el expediente No. CLE/PA/A/012/2005; por la comisión de actos anticipados de proselitismo a los tiempos de precampaña electoral.

Por acuerdo de fecha 30 de enero de 2006, se admitieron las pruebas ofrecidas por el Senador José Antonio Aguilar Bodegas, y se ordenó la práctica de otras diligencias de investigación.

Con fecha 28 de enero de 2006, ante la Secretaría Ejecutiva de este organismo electoral, se recibió la denuncia presentada por el C. Ruperto Hernández Pereyra, en contra del C. senador José Antonio Aguilar Bodegas, le recayó el expediente número CLE/PA/B/001/2006. Con fecha 30 de enero de 2006, por acuerdo del pleno se ordenó la acumulación de este expediente al CLE/PA/A/012/2005, por auto de 10 de febrero de 2006 se ordenó la investigación de los hechos, recabó información de las Direcciones Jurídica y de Prevención y Difusión de este organismo respectivamente, y mediante resolución de fecha 16 de marzo de 2006, se acreditó plena responsabilidad administrativa, por la comisión de actos de proselitismo anticipados a los tiempos de precampaña electoral, prohibidos por el artículo 313 del Código Electoral del Estado de Chiapas, lo apercibió para que en forma inmediata suspendiera los actos proselitistas y de propaganda desplegados por su persona, lo cual le fue notificado con fecha 20 de marzo de 2006.

Con fecha 23 de marzo de 2006 el C. senador José Antonio Aguilar Bodegas interpuso juicio de inconformidad en contra de la citada resolución, misma que receptó el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado el 24 de marzo de 2006 le asignó el expediente No. TEPJE/JI/005- "A"/2006, substanciado el juicio; con fecha 8 de abril de 2006, el TEPJE emitió resolución, determinó revocar la resolución de 16 de marzo de 2006, por operar la prescripción de la potestad sancionadora a favor del C. senador José Antonio Aguilar, y por acuerdo de fecha septiembre 8 de 2006, se tuvieron por recibidos los originales de los expedientes CLE/PA/A/012/2005 y CLE/PA/B/001/2006 acumulados, y por concluidos.