

BALANCE DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES

Balance of the electoral sanction proceedings.

Recepción: Febrero 15 de 2013
Aceptación: Abril 03 de 2013

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de México,
Consejera del Instituto Federal Electoral.
macarita_elizondo@ife.org.mx

Palabras clave

Instituto Federal Electoral, Procedimientos Sancionadores y COFIPE.

Key Words

Federal Electoral Institute, Sanction Proceedings and COFIPE.

Pp. 20-27

Resumen

En el artículo que se presenta, se comparten algunas experiencias relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, competencia del Instituto Federal Electoral, una de las innovaciones principales que trajo la reforma electoral de 2007–2008, y que ha evolucionado más intensamente desde la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Abstract

In the present article, there are some experiences shared related to administrative disciplinary proceedings in electoral matters, the Federal Electoral Institute competition, and are one of the main innovations brought from the electoral reform in 2007-2008, and has evolved more intensely since the promulgation of the new Code of Federal Institutions and Electoral Procedures (COFIPE).

Todo Proceso Electoral Federal, es distinto, cuenta con peculiaridades que lo identifican en lo social y en lo jurídico, por ello comparto algunas experiencias relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, que son competencia del Instituto Federal Electoral, y son una de las innovaciones principales que trajo la reforma electoral de 2007–2008, el cual ha evolucionado más intensamente desde la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Como sabemos, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han marcado claramente las nuevas reglas del juego político, tales como la prohibición explícita a los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión; la ampliación de los actores sujetos a sanción; las nuevas obligaciones de los servidores públicos en materia de propaganda gubernamental; la prohibición a la calumnia y denigración por parte de los partidos, y en particular, lo correspondiente a propaganda electoral. Además, se redactó un nuevo libro Séptimo del COFIPE, del cual se advierte la importancia dada por el legislador al régimen de sanciones electorales.

De este modo, los reclamos de los partidos políticos ante alguna transgresión a los dispositivos Constitucionales y legales en materia electoral, adquirieron una visión más profunda. Se instrumentaron, entre otras cosas, un proceso de resolución más rápido, se detallaron los tipos de infracción, se aumentaron los sujetos de regulación y de sanción; además, este régimen sancionador se estableció como una de las principales responsabilidades para el Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas, y para la Secretaría Ejecutiva del IFE.

Asimismo, esta reforma en materia electoral de 2007-2008 propuso la descentralización de la tramitación y resolución de las quejas y denuncias, pues por primera ocasión, los 300 Consejos Distritales se convirtieron en autoridad que resuelve las controversias en materia de propaganda política mediante el procedimiento especial sancionador, siendo única excepción la relativa a la propaganda difundida en radio y televisión, pues el Consejo General se convierte en la única autoridad que conoce de este tipo de asuntos.

Otro de los planteamientos medulares de la reforma electoral, fue la prohibición de comprar, adquirir o vender tiempo en radio y televisión con fines político–electorales, y esa intención quedó expresada en el artículo 41, de la Constitución. Con esa prohibición, se cumplen tres objetivos principales: a) Abaratar la contienda electoral entre partidos; b)

Garantizar la equidad de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión; y c) Garantizar la no incisión de terceros en el curso de los procesos electorales, en especial durante la campaña electoral.

Se ha venido clarificando el hecho de que los partidos políticos pueden, y aún deben, realizar propaganda exaltando o criticando programas sociales de gobierno; pero también se enfatizó que los gobiernos, cualquiera que sea su nivel o filiación, están impedidos para relacionar su publicidad con algún partido o candidato. Mientras los partidos pueden promover libremente la discusión, la crítica o la reivindicación de las acciones de gobierno y sus programas, las instituciones públicas deben cumplir estrictamente con el principio de imparcialidad y equidad en la contienda.

Durante el proceso electoral federal de 2008-2009, se implementaron por primera ocasión los cambios hechos a nuestra Constitución y a la ley electoral, así como a los reglamentos y jurisprudencia respectiva, lo cual ocasionó evidentemente un sin número de interpretaciones a dichas disposiciones, y algunas de ellas, aún en el proceso electoral federal de 2011-2012, siguen sin resolverse en forma clara y definitiva.

En efecto, violaciones a disposiciones en materia de radio y televisión, conductas relacionadas con los servidores públicos que contravienen el artículo 134 constitucional, los actos anticipados de precampaña y de campaña, la propaganda denigratoria o calumniosa; son temas que aún en el reciente proceso electoral federal generaron diversos criterios tanto al interior del Consejo General, como por los integrantes de la Sala Superior, los cuales siguen sin ser definidos.

También como resultado del proceso electoral 2008-2009, se empezó a construir el camino para atender los procedimientos sancionadores electorales de manera correcta y diferenciar cuándo se daría causa a uno especial y a uno ordinario. De esta manera surgen algunos criterios, tanto procedimentales como sustantivos, los cuales han venido implementándose desde entonces y otros que aún no encuentran una definición concreta.

Es decir, durante aquél proceso electoral se generaron varios avances en materia de procedimientos sancionadores, por ejemplo, ya se determinó que el Secretario del Consejo General es competente para desechar la queja en el procedimiento especial sancionador, pero aún no queda claramente establecido cuáles son los casos en específico en los cuales puede hacerlo; o bien, en la valoración de un procedimiento, la circunstancia de tiempo es fundamental, pues las prohibiciones van ensanchándose conforme llega el período de campaña electoral (fuera de proceso, precampaña, “intercampañas” y campañas electorales). Las reglas y restricciones cambian de modo notable según esa temporalidad; sin embargo, existen casos que aún no es tan claro si deben ser analizados y, en su caso, sancionados en todo momento, tal como acontece con los actos anticipados de campaña y precampaña.

Del mismo modo, la valoración en torno a una posible denigración y calumnia es siempre casuística, contextual y contingente, y el procedimiento debe iniciarse siempre a petición de parte agraviada; pero aún no queda claro qué debe entenderse o cuáles son las expresiones que pudieran ser consideradas como denigratorias o calumniosas, con ello, evidentemente se ha generado controversia en diversos promocionales presentados y denunciados por los partidos políticos. Sin embargo, debe quedar claro, la reforma y el entramado legal electoral no fueron ideados para cancelar la libertad de expresión de los participantes de los procesos electorales, sino para preservar la equidad en la contienda.

Sin duda es necesario contar con definiciones concretas de lo que debe entenderse por denigración y calumnia en materia electoral, pero mientras eso sucede ¿Cuáles deben ser los criterios para conceder una medida cautelar por motivo de propaganda denigratoria o calumniosa e indebido uso de la pauta?, esto es, ¿Sólo la imputación de delitos debe ser considerada una causal para asumir un contenido propagandístico como denigratorio o calumnioso?, lo cual nos lleva a preguntar ¿Cómo atender la restricción a difundir propaganda denigratoria de manera eficaz sin censura previa?

Otro de los temas novedosos no regulados eficientemente a la fecha, es el relativo a la información promovida a través de los sitios de Internet. En estos casos se debe distinguir el tipo de sitio o portal frente al que se está. Determinar en primer término si es posible o no establecer con un grado suficiente de precisión quién es el responsable del mismo y a partir de eso implementar acciones idóneas, pues no es lo mismo el portal de un gobierno o incluso el de los propios partidos políticos, que la de *YouTube*, por ejemplo.

Así, por ejemplo, el Consejo General conoció de un asunto en donde se denunció que en la página oficial de un municipio, se publicaba la síntesis curricular de un servidor público, la cual estaba redactada de forma tal, que promovía los logros o acciones desplegadas por el servidor en su carrera electoral y administrativa, lo cual indiscutiblemente se trataba de promoción personalizada, afectando con ello el principio de imparcialidad para aspirar a cargos de elección popular, y, en forma más específica, se trataba de un tipo especial de contenido que se dirigía a promover la imagen de un servidor público.

Uno de los logros importantes del proceso electoral 2008-2009, fue el hecho de que las grabaciones que realiza el Instituto para verificar el cumplimiento por parte de concesionarios y permisionarios de la obligación de transmitir los promocionales pautados, resultaran medios públicos idóneos y eficaces para determinar si los promocionales fueron transmitidos o no conforme a lo ordenado.

En los asuntos por transmisión de propaganda no ordenada por el IFE, la dificultad para demostrar los acuerdos entre partes para posicionar en la radio y la televisión publicidad electoral distinta y adicional a la que por ley le corresponde a cada partido político. En este sentido, en el primer caso de este tipo que resolvió el Consejo General, determinó que aún y cuando se acreditó la transmisión de propaganda electoral distinta a la ordena-

da por el IFE, no era posible establecer ningún tipo de sanción, por carecer del contrato o documento que probara el acuerdo para difundir la misma y, por lo tanto, la responsabilidad del denunciado.

Respecto de este punto, es importante señalar que en septiembre de 2009, el Tribunal Electoral estableció que para la configuración de la infracción en comento, es irrelevante que exista un contrato que documente el acuerdo, pues la infracción se actualiza por la sola difusión indebida de la propaganda, porque la violación puede derivar de un acuerdo de voluntades o, bien, de un acto unilateral, debido a que las acciones prohibidas por el artículo 41, de la Constitución, consisten en contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Tratándose de propaganda electoral realizada a través de las entrevistas, en un caso del conocimiento del Consejo General se determinó, por un lado, se trataba de propaganda electoral y, por otro, no era posible sancionar, dado que no se contaba con el contrato que documentara el acuerdo por el cual presuntamente se concertó la entrevista. En este caso, altamente controvertido, la Sala Superior consideró, que la prohibición prevista en el precepto constitucional citado no comprende las manifestaciones realizadas a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica.

Se estableció que de la interpretación sistemática y funcional del artículo 41, base iii, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, con el reconocimiento de la libertad de expresión e información, previsto en el artículo 6º de la propia Ley Fundamental, conduce a la conclusión de que el objeto de la prohibición constitucional no comprende los tiempos de radio y televisión, empleados para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de esos medios de comunicación. En cuanto a lo sostenido por el Consejo General respecto a la existencia o presentación de un contrato para poder sancionar, la Sala estableció que el contrato no es un elemento necesario para la comisión de la infracción.

Otro nivel de complejidad son los asuntos en donde la difusión de la propaganda electoral se realiza en los espacios o tiempos no convencionales destinados para la inserción de propaganda comercial. A esta modalidad se le conoce como *propaganda integrada*. El Consejo General conoció y resolvió un caso de propaganda integrada, en donde la difusión de la publicidad electoral se realizó en la ropa de uno de los actores en un programa de televisión (una telenovela). El Consejo General determinó que tal conducta es contraria a las normas de propaganda electoral y resolvió sancionar. El asunto fue impugnado por los sancionados y el Tribunal Electoral confirmó la determinación de la autoridad.

Durante el proceso electoral 2011-2012, se dio el caso de que un Servidor Público apareció en un promocional expresando su posicionamiento concreto respecto a la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete. Al

respecto, hay quienes señalan debe existir restricción para que los servidores públicos aparezcan en los promocionales pautados por los partidos políticos, sin embargo, me pregunto ¿Ello se contrapone con los principios de equidad e imparcialidad?

Con estos casos mencionados, quiero visibilizar que ante las reformas en materia electoral de 2007-2008, se encuentran novedosas estrategias propagandísticas por parte de los actores políticos y que, sin duda, son temas que deben llamar la atención de los partidos y los legisladores.

Por lo pronto, ninguna autoridad electoral puede omitir las consideraciones en torno a las nuevas formas y estrategias implementadas por parte de los actores políticos en una contienda electoral.

Como lo mencioné, existen temas que aún se deben resolver, pues me pregunto, ¿Cuál es el trámite que debe seguirse en tratándose de quejas con solicitud de medidas cautelares iniciadas de manera oficiosa? A partir de la experiencia ¿Cuál debe ser el ámbito de competencia en un procedimiento sancionador en el ámbito de los consejos locales y distritales? ¿Podrían establecerse los mecanismos legales con los cuales puedan solicitarle al Secretario Ejecutivo ejercite la facultad de atracción? ¿Es pertinente que la medida cautelar se solicite y se valore desde el momento en que es colocado en el portal del IFE el promocional?, es decir, ¿se pueden otorgar medidas cautelares en tratándose de actos futuros inminentes?

Por otra parte, se ha discutido mucho en torno a la libertad de prensa, relacionada con la libertad de expresión, sobre todo de aquellos que ejercen comentarios en algún medio de comunicación de manera cotidiana, incluso ésta es su fuente de trabajo, por eso es importante preguntarnos ¿Son adecuados los criterios de sistematicidad en la difusión de entrevistas o los relativos a la prohibición de comentaristas-candidatos?, y en caso de que se trastoquen derechos de terceros, ¿Cuál es el método más eficaz para garantizar el derecho de réplica en el ámbito electoral de forma oportuna?

Asimismo, el tema de las candidaturas independientes será fundamental para las siguientes elecciones, pues las autoridades electorales necesitamos las herramientas necesarias para hacer cumplir el mandato constitucional, pues a la fecha no sabemos cuáles serán los requisitos para su registro, capacitación, financiamiento, entre otros temas a dilucidar al respecto y que de no resolverse, seguramente estaremos inmersos en una serie de quejas por violaciones al principio de equidad. Existen Estados de la República que ya empiezan a regular las candidaturas independientes, recientemente Zacatecas emitió el reglamento correspondiente.

De esta manera nos damos cuenta que falta mucho por recorrer en materia de procedimientos sancionadores en materia electoral. La diversidad de criterios enriquece la

cultura jurídica en cada asunto que se resuelve. Pero lo importante es que nosotros como autoridades en la materia, siempre veamos por que las contiendas electorales se lleven a cabo respetando los principios fundamentales de la equidad e imparcialidad, y que no sean los procedimientos sancionadores un mecanismo político utilizado por los partidos, y que una contienda se judicialice de manera innecesaria.

Muestra de ello son los números que se desprenden durante el proceso electoral federal 2008–2009, en el cual se formaron 363 expedientes de queja tramitados como PES (Procedimiento Especial Sancionador). En ese mismo proceso, pero a nivel distrital, se presentaron 663 quejas, siendo un total de 1,026 que se conocieron como PES. A ello deben sumarse los que se llevaron como POS (Procedimiento Ordinario Sancionador) que fueron 239, dando un total general de PES centrales y distritales, así como POS de 1,265 procedimientos.

De los 363 expedientes que se conocieron en sede central fueron por las infracciones siguientes: 72 por promoción personalizada de servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos (párrafos 7 y 8, artículo 134, constitucional); 59 por denigración y calumnia; 48 por actos anticipados de precampaña y/o campaña; 47 por propaganda contraria al COFIPE; 47 por contratación de tiempo en radio y/o televisión; 44 por difusión de propaganda gubernamental en etapa de campaña; 36 por incumplimiento de pautas en radio y televisión; y 10 por utilización indebida de programas públicos.

Por su parte durante el proceso electoral federal 2011-2012, se formaron 446 expedientes de queja tramitados como PES. En ese mismo proceso, pero a nivel distrital, se presentaron 924 quejas, siendo un total de 1,370 que se conocieron como PES. A ello debe sumarse los que se llevaron como POS que fueron 216, dando un total general de PES centrales y distritales, así como POS de 1,586 procedimientos.

Los 446 expedientes que se conocieron en sede central fueron por las infracciones siguientes: 93 por actos anticipados de precampaña y/o campaña, 90 por difusión de propaganda contraria a la normatividad; 90 por adquisición o contratación de tiempos en radio y/o televisión; 81 por denigración y calumnia, 50 por difusión de propaganda gubernamental, 36 por violaciones al artículo 134 constitucional y 6 por otras conductas.

Como se observa, en los PES a nivel central entre ambos procesos hubo un incremento de 83 asuntos y a nivel distrital de 261 quejas, lo que refleja el papel que juegan dicho procedimientos en los procesos electorales.

Para terminar, quiero resaltar que la fase jurisdiccional que estamos viviendo en la actualidad, los avances y retos que tenemos por delante, nos hacen tomar conciencia que los sistemas democráticos son perfectibles y el Instituto tiene un papel esencial en la estabilidad política de nuestro país. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

De Valls, P. (2001). *Derecho Electoral*, Buenos Aires: Ediciones La Rocca.

Galván Rivera, F. (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*, México: Porrúa.

Thomson, A. (2005). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Ministerio de Justicia de España. Madrid.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2005). *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.