

Sección Estados

Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral: el caso Chiapas

Oswaldo Chacón Rojas*

SUMARIO: I. A modo de introducción. II. La justicia electoral desde las autoridades administrativas. III. Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral; 1. La especialización de la fiscalización electoral; 2. La regulación de las precampañas; 3. Retos derivados de las nuevas reglas para la democratización de la gestión gubernamental. IV. Conclusiones.

I. A modo de introducción

En una reciente contribución, el profesor Vallespín desarrolla un interesante análisis sobre la justicia como virtud, que vale la pena traer a colación a efecto de introducir el presente trabajo. El teórico-político español, desde una perspectiva rawlsiana, considera que la justicia "es la virtud encargada de instaurar la convivencia de acuerdo con

* Presidente del Pleno de la Contraloría de la Legalidad Electoral del Estado de Chiapas.

todo un sistema de reglas al que compete el reparto de las cargas y ventajas sociales; marca las reglas del juego básicas en la organización de las instituciones, normas y prácticas sociales".¹ Esta elocuente definición de la justicia nos recuerda que se trata de una virtud a la que aspira toda sociedad racional, por lo que requiere estar presente en todos los ámbitos de la vida pública, máxime cuando se trata de establecer las reglas para definir la lucha por el poder político. De ahí que debamos definir la justicia electoral como la aspiración al cumplimiento de las normas y principios que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes. Mediante la aplicación de ésta se resuelven los conflictos electorales y se corrigen eventuales infracciones a la normatividad correspondiente, con lo que se garantiza la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

Al respecto, mucho se ha escrito que desde la concreción de la reforma constitucional de 1996, se ha establecido un sistema integral de justicia electoral en México, que ha venido a fortalecer nuestro estado de derecho, pues a partir de ella existe un control integral de la constitucionalidad tanto de leyes electorales como de actos y resoluciones de las autoridades en esta materia, que contravengan a la Constitución general. Esta integralidad obedece a que el derecho electoral se encuentra contenido en disposiciones de distinto rango, que van desde la Constitución —como suele suceder en la mayoría de los sistemas—, pasando por las leyes reglamentarias e, inclusive, por otros ordenamientos de menor jerarquía, como suelen ser los lineamientos o acuerdos.² Pero también, la integralidad se refiere a que el control que ejercen los órganos jurisdiccionales electorales, cuya cúspide lo constituye la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no se reduce a los actos o resoluciones de la autoridad administrativa electoral federal, sino que abarca las de todos los órganos de esta naturaleza presentes en las entidades federativas. Es decir, el Tribunal no se encuentra limitado a aten-

¹ Vallespín, Fernando, "La justicia", Cerezo Galán, Pedro, *Democracia y virtudes cívicas*, (ed.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 289.

² Recuérdese la facultad reglamentaria conferida a los órganos administrativos.

der los problemas de índole federal, sino que puede ser recurrido por causa de conflictos locales. Con ello se busca extender, sin cortapisas, el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales, sin excepción, por lo que en México es posible corregir y adecuar las decisiones de las autoridades locales a los principios y al cuerpo coherente de la Constitución general y de la ley.

Lo anterior resulta relevante, en virtud de que en los últimos años desde una nueva visión de federalismo mexicano, algunas entidades federativas han buscado atender la agenda electoral pendiente en el país, promoviendo y estableciendo reformas que sin lugar a dudas representan desafíos importantes para la justicia electoral. Consideremos que el Congreso del Estado de Yucatán ha sido pionero en legislar sobre candidaturas independientes con la reforma del 22 de mayo de 2006; Sinaloa, en establecer que la contratación de espacios en medios de comunicación en precampañas y campañas se haga a través de la autoridad electoral, con la reforma de julio de 2006; Coahuila, que con la reforma del 9 de abril 2002 marcó la pauta en la regulación de precampañas y en la flexibilidad de la duración de las campañas, entre otras.³ Desde estas reformas locales se han venido haciendo aportaciones interesantes a la teoría democrática, puesto que corresponden a una nueva generación. Ello obedece a que se trata de reformas electo-

³ En este proceso, los Congresos locales han encontrado fundamento constitucional en el artículo 116 fracción IV de nuestra carta magna, el cual establece, *grosso modo*, que los estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en relación con los siguientes aspectos: a) que las elecciones estatales y municipales se lleven a cabo por voto universal, libre, secreto y directo; b) las autoridades electorales deben ejercer sus funciones bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) las autoridades que autoricen las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, debiendo establecer para tal efecto un sistema de medios de impugnación; e) los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del voto; f) se fijen criterios para la determinación de límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales, así como los montos máximos de aportaciones privadas y los procedimientos para el control y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, se establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias y, g) se tipifiquen delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse.

rales de nueva generación que están orientadas a la rendición de cuentas y a la recuperación de la confianza ciudadana en la democracia, y que se diferencian de las reformas de primera generación que promovieron y consolidaron los derechos políticos básicos, así como los correspondientes a la segunda generación que dieron lugar al surgimiento y fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral.

Básicamente, en el presente trabajo abordamos el caso de las instituciones y reglas de nueva generación establecidas en la Constitución del estado de Chiapas, a partir de la reforma del 9 de noviembre de 2004, pues resultan paradigmáticas no solamente de las aportaciones de las entidades federativas a la justicia electoral, sino también de su inherente complejidad, la cual sin lugar a dudas obligará en su momento al máximo tribunal electoral del país a emitir los criterios y precisiones correspondientes sobre aspectos que no están contemplados o regulados en la normatividad electoral federal.

II. La justicia electoral desde las autoridades administrativas

José de Jesús Orozco Henríquez considera que el concepto de justicia electoral alude, en su sentido estricto, a los medios jurídico-técnicos de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a fin de corregir errores o infracciones electorales, es decir, se trata de un concepto vinculado al proceso o a los medios procesales de control de la legalidad de los actos y procedimientos electorales.⁴ Por lo tanto, la justicia electoral se compone de los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales. Dichos medios están diseñados para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.⁵

⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-TFE-IFE-UNAM, 1999, pp. 794-795.

⁵ Estos medios de impugnación de los actos y procedimientos electorales están contenidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que está vigente desde el 23 de noviembre de 1996.

Ahora bien, dichos medios o instrumentos jurídicos pueden ser tanto de carácter jurisdiccional y ventilarse entonces ante el Tribunal Electoral, como administrativo, siendo competentes para conocer los distintos órganos administrativos electorales —básicamente el Instituto Federal Electoral y sus réplicas en las entidades federativas—. Es decir, algunos conflictos electorales pueden no dirimirse ante el órgano jurisdiccional, sino que pueden resolverse ante la autoridad administrativa, la cual, además de organizadora de los comicios, es garante del cumplimiento de la ley. Sin embargo, el hecho de que la autoridad administrativa pueda realizar actuaciones materialmente jurisdiccionales no implica que sus resoluciones o actos sean definitivos y ajenos al escrutinio del órgano jurisdiccional. Lo anterior, en virtud del principio de legalidad que rige la materia electoral, el cual establece que “la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite”, por lo que todas las actuaciones y resoluciones de la autoridad administrativa electoral pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral por ciudadanos o partidos políticos cuando consideren que aquél ha violentado sus derechos político-electorales, contando para ello con un sistema de medios de impugnación establecido en la ley.

Luego, estamos frente a una auténtica justicia administrativa, entendida como el conjunto de procesos a través de los cuales la autoridad administrativa electoral aplica el derecho, reconocida por las leyes mexicanas y llevada a cabo por las autoridades encargadas de la organización y desarrollo de los procesos electorales.⁶ Dicho procedimiento administrativo sancionador electoral, incluso ha sido desarrollado por la autoridad jurisdiccional, según se desprende de distintos criterios vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, el cual, entre otras cosas, ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho que aplican los órganos administrativos electorales, en tanto especie del *ius puniendi* estatal.⁷ De hecho, la Sala Superior ha reconocido que existen dos

⁶ Lo anterior encuentra sustento en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁷ Véase la tesis relevante: Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal,

formas de iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral. Una de ellas parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia por escrito, y la otra es el resultado de que la Junta General Ejecutiva lo inicie al recibir un informe de un órgano del Instituto Federal Electoral que, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, hubiere tenido conocimiento de la realización de una conducta que pueda constituir una violación a cierta disposición legal.⁸ Asimismo, la Sala Superior ha concluido que la fijación de una sanción que corresponde a un partido político por la infracción cometida comprende tanto las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) como las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el actor y su acción, por ejemplo, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia).⁹ Finalmente, también resulta relevante la tesis de la Sala Superior en donde se establece que el medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, México, TEPIF, 2005, pp. 483 y 485; así como la tesis de jurisprudencia: régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables, Jurisprudencia ..., *ibidem*, p.p. 276 y 278. En este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, si se tiene en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de *ultima ratio* y si se atiende a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho. Véase sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia: Procedimiento administrativo sancionador genérico en materia electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación, *ibid*, pp. 245 y 246.

⁹ La propia sala ha considerado que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, en primer lugar, debe determinar si la falta fue levisima, leve o grave y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, con la finalidad de establecer si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, para proceder a imponer la sanción que legalmente corresponda. Véase la tesis de jurisprudencia: Sanciones administrativas en materia electoral. Elementos para su fijación e individualización, Jurisprudencia..., *cit.*, pp. 295 y 296.

en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, es el recurso de apelación, mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.¹⁰

III. Las nuevas reglas y órganos administrativos electorales en las entidades federativas frente a la justicia electoral

Hasta ahora, la justicia electoral mexicana relacionada con los actos de aplicación de la ley de la autoridad administrativa electoral (y su consecuente revisión) ha estado vinculada al trabajo del Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional, desconcentrado y sujeto a la vigilancia, particularmente de los partidos políticos, el cual surgió de la reforma constitucional de 1990, y es el resultado de una evolución que vino de menos a más en lo relativo a la ciudadanización de los procesos electorales, iniciada principalmente en el año de 1977.¹¹

¹⁰ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003. Previamente, se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante: Elecciones internas de los partidos políticos. El consejo general del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas, *Jurisprudencia...*, cit., pp. 523 y 524. Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior, en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente) y, por la otra, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

¹¹ El IFE tiene su fundamento constitucional en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ahí encontramos con amplitud su naturaleza jurídica.

En los últimos años el IFE ha garantizado tanto administrativa como técnica y legalmente la celebración de procesos electorales libres y equitativos, de tal suerte que en las entidades federativas se ha recogido, prácticamente con las mismas características y atribuciones, el modelo de este organismo para la organización de comicios locales. La excepción la encontramos en el diseño institucional instaurado en el estado sureño de Chiapas, a partir de la reforma constitucional de 2004, pues rompe con el esquema tradicional y separa las funciones de organización y fiscalización, que generalmente realizan los institutos electorales locales, por lo que crea un nuevo organismo administrativo denominado Contraloría de la Legalidad Electoral.

En efecto, de acuerdo con la tendencia reformista en materia electoral de las entidades federativas del país, en Chiapas se aprobó y publicó el nueve de noviembre de 2004, una reforma constitucional novedosa y de vanguardia con relación a otras leyes electorales estatales hoy vigentes, lo cual representó un avance significativo para un estado que por muchas décadas padeció la dominación del caciquismo y el clientelismo político. Para ello se instauró un nuevo diseño institucional que amplió el control de las actividades de los partidos políticos y de los ciudadanos con la finalidad de lograr dos propósitos: primeramente, que las elecciones se lleven a cabo bajo los principios de certeza, seguridad, legalidad, equidad, independencia, veracidad, objetividad e imparcialidad y, en segundo término, procurar que al mismo tiempo el sistema de partidos políticos local, como mecanismo de acceso al poder público, fuera fortalecido.¹²

En dicha reforma se estableció en el artículo 19 del texto fundamental chiapaneco un nuevo diseño institucional electoral, determinándose que la función electoral recae en cuatro órganos del poder público, a saber: el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado, el Instituto Estatal Electoral, la Fiscalía Electoral y la Contraloría de la Legalidad Electoral.

¹² A diferencia de las reformas llevadas a cabo en otros estados como la de Baja California Sur en febrero de 2004, en donde ésta se ha reducido a meras modificaciones a las leyes secundarias, el legislador chiapaneco optó por la vía de la reforma constitucional, la cual fue seguida por las reformas a las leyes secundarias y creación de leyes orgánicas de nuevas instituciones el 14 de marzo de 2005, estableciendo el marco jurídico-electoral definitivo en el estado.

Cada órgano electoral, posee una naturaleza jurídica específica. El Tribunal Electoral es un organismo jurisdiccional competente para conocer las impugnaciones en los términos que establece la ley. El Instituto Estatal Electoral es un organismo independiente, permanente, imparcial, autónomo y público del estado, responsable de la preparación, organización y vigilancia de las elecciones estatales y municipales, así como corresponsable en la vigilancia de las precampañas. Además, tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, y a los derechos y prerrogativas de las asociaciones y partidos políticos. Tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado como el Instituto Estatal Electoral son competentes para calificar las elecciones locales. La Fiscalía, en su carácter de Ministerio Público, es responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales. La Contraloría de la Legalidad Electoral es un órgano colegiado que tiene a su cargo la investigación a petición de los interesados de las violaciones a la ley en vía administrativa, además de ser responsable de controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las precampañas y campañas electorales.

Esta institucionalización se corresponde con la división que el legislador chiapaneco hizo de los diversos aspectos de la función electoral. El nuevo diseño especializó la función electoral, por lo que a cada órgano electoral se le atribuye un específico ámbito de competencia. Por lo anterior, en el estado de Chiapas, el control jurisdiccional se ejerce a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado,¹³ mientras que el control administrativo se ejerce por conducto del Instituto Estatal electoral, la Fiscalía Electoral y la Contraloría de la Legalidad Electoral, este último, en tratándose de temas de fiscalización, reglas de precampañas y cumplimiento de compromisos de campaña, temas que, por su peculiaridad, representan nuevos desafíos para la justicia electoral, que en seguida tratamos de desarrollar:

¹³ Aunque cabe señalar que el 11 de abril de 2007, el Ejecutivo del estado envió una iniciativa de ley al Congreso local para modificar el Tribunal Electoral y convertirlo en Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.

1. La especialización de la fiscalización electoral

Primeramente, cabe señalar que en Chiapas se creó un nuevo organismo administrativo electoral, con características especiales y distintas a los institutos electorales locales. Se trata de un organismo público, colegiado, administrativo y autónomo, destinado exclusivamente a velar por el respeto a la ley, por la imparcialidad de los poderes públicos, así como por la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y los gastos en precampañas y campañas. Se trata de la Contraloría de la Legalidad Electoral, organismo completamente inédito, puesto que ni el ámbito federal ni en las entidades federativas se destina la función de fiscalización a un ente autónomo y especializado en la materia, sino que se atribuye la fiscalización de los gastos de los partidos a una comisión de supervisión del financiamiento de los partidos integradas por consejeros electorales. Pero en Chiapas se estableció que la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos debe recaer en un órgano absolutamente técnico, en el que no participen los partidos políticos, lo cual representa una especialización de la función electoral que contribuye al fortalecimiento de las instituciones electorales, en virtud de que la separación clara de sus competencias ofrece mayores garantías de independencia, imparcialidad y eficacia.¹⁴

Por otra parte, la Contraloría tiene a su cargo, a petición de los interesados, la investigación de las violaciones a la ley electoral. En este sentido, puede recibir quejas o denuncias, ya sea de ciudadanos, partidos políticos, coaliciones, precandidatos o candidatos, iniciando los procedimientos administrativos correspondientes, ordenando las investigaciones que estime necesarias para esclarecer los hechos.

¹⁴ En principio este diseño genera la oportunidad de descargar al órgano electoral de las vicisitudes de la fiscalización y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. Para que la autoridad administrativa no se distraiga de estas tareas fundamentales resulta necesario que sea un organismo autónomo distinto el encargado de hacer valer y respetar las reglas, de fiscalizar, controlar e imponer sanciones. Asimismo, con este modelo tampoco se arriesgan los acuerdos que requieren la organización y el propio proceso electoral. No se arriesga la legitimidad, sino que se facilitan los acuerdos y consensos en la organización del proceso, pues se deslinda al Instituto Electoral de atribuciones que le generan cuestionamientos por parte de los partidos.

Ahora bien, al ser la Contraloría un organismo del estado, todas sus actuaciones y resoluciones son recurribles ante el Tribunal Electoral del estado, por lo que resulta previsible que en el futuro inmediato los efectos de su trabajo impacten inevitablemente en la justicia electoral mexicana. Máxime si consideramos que la profesionalización de la actividad fiscalizadora derivará en ejercicios de auditoría más reales a las finanzas de los partidos. Asimismo, seguramente los recursos derivados por inconformidades relacionadas a las resoluciones sobre el gasto ordinario de los partidos políticos se presentarán con mayor frecuencia, puesto que a diferencia del IFE y demás institutos electorales, que realizan la fiscalización y la dictaminación del gasto ordinario, de forma anual, la Contraloría realiza revisiones trimestrales y uno anual, lo que significa un mayor control y prevención de posibles irregularidades a la ley.¹⁵ Esta metodología busca disminuir los errores de los partidos políticos en el manejo de sus recursos. La Contraloría puede permitirse la revisión trimestral, en virtud de ser un organismo especializado, dedicado exclusivamente a esta actividad.

Pero además, la Contraloría puede realizar otras auditorías para fortalecer las tareas de fiscalización, lo que marca la diferencia en relación con la labor de los organismos electorales en esta materia, por lo que en determinando momento los tribunales electorales estarán obligados a conocer de estos asuntos, cuando los partidos o ciudadanos consideren exista una violación a la ley. De esta manera, en sus primeros años de vida la Contraloría de Chiapas ha realizado auditorías de legalidad, consistentes en la evaluación de las obligaciones y derechos que impone la normatividad legal vigente a los partidos, así como auditorías administrativas, consistentes en el examen detallado de los procesos de gestión administrativa de los partidos con el fin de cono-

¹⁵ Esta metodología contribuye en forma importante a lograr el objetivo de prevenir, ya que derivado de las revisiones trimestrales se generan recomendaciones de carácter preventivo, a efecto de que los partidos políticos adopten las acciones tendientes a implementar o fortalecer, según sea el caso, los controles internos que garanticen el adecuado ejercicio de sus recursos en términos de transparencia, rendición de cuentas, veracidad y razonabilidad, de tal forma que en cada período trimestral se genera un seguimiento puntual de los aspectos observados por errores u omisiones con el propósito de evitar la recurrencia de los mismos.

cer la calidad de los resultados y cumplimiento de las metas con base en la organización, métodos de trabajo, controles, recursos humanos, materiales y financieros en relación con el avance de los planes estratégicos y formas de operar. Aún más importante es que han podido llevarse a cabo auditorías concurrentes, las cuales se presentan cuando a partir de indicios la Contraloría considere la pertinencia de iniciar una investigación, pudiendo realizar la práctica de una auditoría a un partido político o coalición en pleno desarrollo de las campañas, sin esperar los informes finales de gastos.

Estos ejercicios suelen derivarse de la práctica de los monitoreos de gastos, que pueden y deben ordenarse, para medir en forma específica los gastos erogados en medios de comunicación, principalmente radio y televisión, durante el desarrollo de las campañas. El monitoreo es el medio más eficaz para controlar las transferencias por fuera de los balances de los partidos políticos, pues a diferencia de los ingresos, los gastos dejan rastros. A través de esta estrategia, aunque un partido político no reporte algunos gastos en sus informes, se pueden detectar. Este ejercicio permite contar con información confiable y atractiva que puede ser contrastada con los informes de gastos que presentan los partidos. El IFE ha realizado estos monitoreos desde las elecciones del 2000, mediante la contratación de empresas privadas, pero a diferencia del IFE, que impulsa el resultado de estos ejercicios con los informes de gastos presentados por los partidos en la etapa posterior a la campaña, la Contraloría puede contar con informes de los partidos en pleno desarrollo de las campañas y contrastar el resultado de los cortes que va arrojando el monitoreo.¹⁶

Seguramente, todo este fortalecimiento de la actividad fiscalizadora arrojará la necesidad de que la justicia electoral determine la legalidad de las actuaciones y sanciones que en su momento desarrolle y aplique la Contraloría.

¹⁶ Esto es muy valioso, porque si se realizan estos ejercicios a posteriori, se deja un vacío de control, que como se ha visto genera incertidumbre y suspicacia, y repercute en la ausencia de información relacionada con los gastos en el desarrollo de las campañas, le resta transparencia al proceso, pospone la supervisión de las garantías de equidad, y no permite al electorado información trascendente para la toma de sus decisiones el día de la elección.

2. La regulación de las precampañas

Así como la especialización de la fiscalización electoral representa nuevos desafíos para la justicia electoral, las reglas de precampañas establecidas en varias entidades federativas del país, también conllevan una serie de complejidades.¹⁷ En este sentido, el Congreso de Chiapas reguló la etapa de precampaña electoral en la reforma de 2005.¹⁸ Se trata de un asunto novedoso, puesto que no ha habido acuerdos entre partidos en el orden federal, aun y cuando se han presentado distintas iniciativas en ambas Cámaras,¹⁹ el objeto de regular estos aspectos es evitar la utilización de recursos de origen ilícito o desconocido en la etapa previa a las campañas, la reducción de los plazos de éstas, y con ello, la consecuente disminución del costo de las elecciones y del gasto de los partidos políticos, el cual es sumamente elevado, si tomamos en cuenta el sinnúmero de acciones (propaganda, publicidad, contratación en medios impresos y electrónicos) que los partidos políticos y candidatos o precandidatos ejercen en su afán de persuadir a los electores desde antes del inicio de las campañas.²⁰

¹⁷ Los estados que han regulado precampañas son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Esta información es hasta el 31 de diciembre 2006.

¹⁸ En el artículo 19 se establece que "la actividad de precampaña será regulada por la ley, pero en ningún caso durará más de treinta días". Ya en el desarrollo de esta disposición, en la ley electoral, se precisa que se entenderá por actos de precampaña y se determina en el artículo 302 fracción primera que "los partidos políticos o coaliciones presentarán para el conocimiento del Instituto Estatal Electoral, con 60 días de anticipación al día del inicio del periodo para registro de candidatos que corresponda, un programa relacionado al procedimiento que utilizaran para la selección de sus candidatos de conformidad con sus estatutos y reglamentos...". Asimismo, se establecen también las reglas para controlar el origen del financiamiento, el tope de gastos —alrededor de 15 por ciento del tope de gastos de campaña para la elección en cuestión— y el procedimiento para que la autoridad electoral fiscalice los ingresos y egresos de las precampañas.

¹⁹ Destacan las enviadas el 22 de marzo de 2004 por el Ejecutivo Federal, y las presentadas el mismo día por los diputados Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González del grupo parlamentario del PRD, y José Alberto Aguilar Inárritu del PRI.

²⁰ La experiencia reciente nos demuestra que las campañas se han extendido merced de las ahora llamadas "precampañas", en las cuales el gasto utilizado en propaganda rebasa por mucho los montos asignados, corriéndose el riesgo de que los gastos para la propia campaña queden rebasados sin sanción alguna.

Todos estos aspectos relacionados con la generalización de los procesos de selección interna de los partidos políticos conllevan una serie de retos para el derecho constitucional y las instituciones encargadas de la regulación de los procesos electorales y, por supuesto, para la autoridad jurisdiccional en la materia. En principio, porque estos procesos tienen una corta duración, y se llevan a cabo a escasos días del registro de las candidaturas. Ante ello, la Contraloría debe resolver con prontitud la revisión de la contabilidad confrontada con los informes financieros presentados; la revisión de los informes a base de pruebas selectivas de los ingresos, gastos e inventario de bienes muebles que utilizan los precandidatos y aquellos bienes y servicios en especie que reciben; dictaminar los gastos de propaganda, constatar la veracidad de lo reportado, confrontarlo con el resultado del monitoreo de radio, televisión, anuncios y espectaculares colocados en la vía pública, así como con la propaganda en medios impresos (acciones preliminares y preventivas...). Y debe hacerlo antes del inicio de las campañas, pues las sanciones contemplan la posibilidad de que un candidato electo pierda esa condición, por lo que sin lugar a dudas estas actuaciones pueden dar motivo a la actuación en su momento del Tribunal Electoral, el cual deberá actuar con la misma prontitud.

Pero sin lugar a dudas, la regulación de los actos de precampaña que se realizan anticipadamente a los plazos establecidos constituye el principal desafío de la nueva legislación de Chiapas para la justicia electoral mexicana, aun y cuando el problema de su constitucionalidad, ya ha sido resuelta en respuesta a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, que hizo valer el Partido del Trabajo ante la reforma electoral llevada a cabo en Baja California Sur, la cual estableció que antes de los noventa días previos al inicio del proceso electoral ninguna persona puede realizar actos de propaganda de precampaña para promover a quien aspire a ocupar una candidatura a un puesto de elección popular, so pena de que se le niegue el registro como candidato.²¹

²¹ En el recurso se argumentó que dicha disposición contra viene las libertades de expresión, de publicación de las ideas y de asociación, así como los derechos políticos de votar, ser votado y de asociarse con fines políticos, garantizadas, respectivamente, en los artículos 6^o, 7^o, 9^o y 35, fracciones I, II y III de la Constitución federal. Para mayor abundamiento *cfr.* Córdova Vianello, Lorenzo, "Sobre la posibilidad de regular precampañas electorales. Comentario a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad

En su resolución, la SCJN consideró que la imposición de ciertos límites a las actividades preelectorales no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que con ello se persigue es dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, estableciendo mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues es claro que el éxito de una precampaña electoral puede trascender al resultado de la elección de un cargo público. En este sentido, el párrafo decimoquinto del artículo 19 de la Constitución de Chiapas 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.

La regulación establecida en esta disposición se encuentra en el Código Electoral, el cual, respecto a la prohibición de los actos de proselitismo, señala en el primer párrafo del artículo 313, que

26/2003', documento de trabajo, México, IJ-UNAM, enero de 2005. El autor señala en relación al recurso, que el argumento esgrimido por el partido accionante parte del presupuesto de que la promoción de la imagen de un individuo antes de ser ciudadano, ya sea a través de la crítica de las acciones de gobierno o de los programas políticos de partidos distintos al que se milita, como de la difusión de las propias ideas y reflexiones políticas, constituye una actividad realizada en ejercicio de las garantías fundamentales de libre expresión y publicación del pensamiento. Lo mismo ocurre respecto de la promoción que un grupo de personas decidan hacer de un ciudadano, al amparo de la libertad de asociación. En ese sentido, los únicos límites a esas libertades son el respeto a la moral, los derechos de tercero, el orden público o la comisión de algún delito plateados por la propia constitución, así como la reserva que, en materia política, se hace a favor de los ciudadanos mexicanos.

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.²²

De lo anterior se desprende que el primer reto que deberá enfrentar la justicia electoral es el que se deriva de la distinción que la legislación electoral realiza entre las actividades del ciudadano y las de los partidos políticos y candidatos. En principio, los segundos se someten a los preceptos constitucionales y legales, puesto que las categorías partido político y candidato tienen una específica connotación, mientras que el señalamiento ciudadano resulta una categoría mucho más abierta y que se opone a las específicas de candidato. Esto se desprende del hecho inobjetable de que los partidos políticos y precandidatos, al sujetar su actuar al marco normativo, se someten a un control directo por parte de los órganos electorales derivado de las reglas de precampaña, mientras que el ciudadano que realiza proselitismo fuera de dicho marco normativo evade el control que busca garantizar los principios rectores de la función electoral, entre ellos los de equidad, objetividad y certeza.

En otras palabras, la actividad del ciudadano, visto de esta manera, es decir sin la calidad de precandidato, que realice actividades reguladas por las leyes electorales (previas), evade el cumplimiento de un mandato constitucional: respetar y cumplir las leyes, y con tal actuar, en el marco de un proceso electoral en puerta, atenta contra la normalidad democrática que el constituyente chiapaneco pretende fundar en los principios de equidad, certeza y objetividad de los procesos electorales.

²² El segundo párrafo del artículo conlleva uno de los aspectos más polémicos de la regulación, pues establece algunas excepciones al determinar que "no se considerará proselitismo o actos de precampaña la realización de actividades propias en la gestión o realización de informes inherentes de un puesto de elección popular, ni tampoco, la entrevista esporádica, en medios de comunicación en periodos distintos a los de precampañas, en las cuales se exprese la intención de buscar una candidatura".

Otro de los retos se deriva de la temporalidad, pues en principio este aspecto tiene muchos vacíos, que obligarán en su momento a la autoridad jurisdiccional a establecer a partir de cuándo empieza la autoridad administrativa a conocer de actos anticipados de precampaña. Al respecto, cabe señalar que la normatividad establece que el inicio de la actuación investigadora de la autoridad se encuentra determinada por dos elementos: la presunta infracción a la norma electoral y la existencia de una petición (denuncia) de investigación de tal hecho. Siendo estos los elementos esenciales, se entiende que la actividad de la autoridad no se encuentra condicionada al inicio o al desarrollo de un proceso electoral, puesto que el marco legal puede vulnerarse dentro o fuera de los plazos señalados por la legislación para el desarrollo de las elecciones locales. Pensar lo contrario implicaría que una conducta considerada legal [o ilegal] en un momento dado (p. ej., durante un proceso electoral), fuera calificada como legal [o ilegal] en otro momento (cuando no existiera proceso electoral), sin que se dé una variación en la norma aplicable. Sin embargo, también pudiera argumentarse que la etapa de precampaña, tal y como lo ha señalado la Sala Superior, forma parte del proceso electoral, por lo que únicamente deberían conocerse los actos anticipados a los plazos de precampaña, pero una vez iniciado el proceso electoral. En fin, se trata un aspecto que en su momento requerirá de las precisiones correspondientes por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxime si, como se prevé, en los próximos meses muy probablemente se regularán estos aspectos en el ámbito federal.

Asimismo, la complejidad de la temporalidad también se presenta cuando se intenta establecer si el control de la autoridad se refiere a un proceso electoral determinado o no tiene límites. Por el momento ni la ley secundaria ni las resoluciones del Tribunal Electoral del estado o del Poder Judicial de la Federación nos ofrecen alguna orientación. Sin embargo, partiendo de la lógica jurídica y del hecho de que la autoridad conoce de estas situaciones exclusivamente a partir de las denuncias que presentan los interesados, podemos argumentar que éstas no deberán referirse a hechos que no tengan relación o efectos sobre un proceso electoral que no sea el inmediato siguiente, o el que en ese momento tiene lugar. Sin embargo, se trata de un aspecto que también deberá ser precisado por la autoridad jurisdiccional, a efecto de asegurar los principios de certeza y objetividad en los procesos electorales locales.

3. Retos derivados de las nuevas reglas para la democratización de la gestión gubernamental

Uno de los aspectos más polémicos del diseño institucional electoral de Chiapas, lo constituye la facultad de la Contraloría de la Legalidad Electoral para fiscalizar el cumplimiento de los compromisos de campaña. Dicha disposición recoge una de las principales preocupaciones de la agenda electoral de nueva generación, las cuales buscan recuperar la confianza en la democracia. Lo anterior, derivado de la pérdida de credibilidad en el sistema democrático, pues en la Exposición de motivos, se señala que "a mediano plazo, (hay) decepción y desencanto de la ciudadanía, porque sus representantes electos nunca podrán llevar a la práctica lo que propusieron en campaña. (Por ello) Esta propuesta tiene como objetivo, consolidar la confianza en la política e incrementar la participación electoral".

De lo anterior se traduce, que el legislador chiapaneco partió de la consideración de que una de las principales causas de esta crisis de confianza y legitimidad de la democracia, es la falta de veracidad en las propuestas de los candidatos en las campañas y en la falta de cumplimiento a sus compromisos.²³ En los hechos, las plataformas electorales que se presentan en las campañas, nunca se traducen en programa de gobierno. Una cosa es la estrategia a seguir para conseguir votos y otra radicalmente distinta las decisiones ejecutivas en el ejercicio del gobierno. Tal pareciera que en nuestra democracia se presenta un dominio sobre los ciudadanos electores, que se centra en el aprovechamiento partidista de los votos ciudadanos para después hacer con ellos lo que les interesa, olvidando el sentido del voto y el compromiso adquirido con la realización de un determinado programa electoral.

²³ Tal y como señala Rodríguez Lozano, quien fue el principal asesor de la reforma chiapaneca, "los ciudadanos están decepcionados de los políticos. Son cada vez más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos. Es frecuente que en una campaña política se hagan una serie de planteamientos demagógicos, sin sustento y sin posibilidad de llevarse a cabo cuando se llegue al poder". Rodríguez Lozano, Amador, "Nuevas reformas e instituciones para el control del gasto público en México", en *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, tomo II, Valadés, Diego y Miguel Carbonell (coords.), México, UNAM-III, 2006, pp. 29-39.

La falta de veracidad del contenido del discurso de las campañas va en detrimento de la confianza ciudadana, no solamente en los candidatos. Lo más delicado es que deteriora la legitimidad del régimen de partidos políticos.²⁴ Por lo tanto, en Chiapas se intentó dar respuesta a este dilema al establecer en el artículo 10, fracción VII, el derecho de los ciudadanos de exigir a los servidores públicos electos mediante el voto popular que cumplan con sus propuestas de campaña. Con esta disposición se busca democratizar no solamente el acceso al poder, sino también la gestión y el desempeño gubernamental. Las reformas a las leyes secundarias de marzo de 2005 establecieron la competencia de la recién creada Contraloría de la Legalidad Electoral, para establecer los mecanismos necesarios para hacer valer esta disposición. En este sentido, dicha institución aprobó, el 27 de junio de 2006, el Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para el registro de propuestas de campaña de los candidatos a un cargo de elección popular, en el cual se precisa el procedimiento para llevarlo a cabo, así como el mecanismo para contrastar dichas propuestas con las plataformas electorales de los partidos que los postulan. Sin embargo, está pendiente que por vía reglamentaria se establezcan las bases para el desarrollo de las auditorías sociales o de desempeño, que permitan fiscalizar las acciones del gobierno estatal y los municipales, para con ello garantizar el cumplimiento de los compromisos de campaña. Asimismo, se requiere precisar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento en el registro o cuando se acredite la falta de cumplimiento a los compromisos de campaña, para lo cual deberán explorarse distintas propuestas, que van desde el establecimiento de meras recomendaciones hasta la publicidad de las resoluciones o la imposición de sanciones administrativas. Lo que está claro es que al tratarse de un tema novedoso y controvertido, debemos dar por seguro que la producción normativa de la Contraloría relacionada con esta materia, requerirá en su momento de la intervención de la justicia electoral de este país.

²⁴ Al respecto, recordemos que los partidos son instituciones que organizan conjuntos de ciudadanos, para competir por el poder, alcanzarlo y mantenerlo. Son indispensables para el funcionamiento de una democracia representativa, en la que periódicamente se ponen a consulta de la ciudadanía las distintas posiciones de distintos poderes.

IV. Conclusiones

A modo de conclusión, conviene reconocer que siendo la democracia un proceso de construcción y perfeccionamiento institucional permanente, es claro que los retos que enfrentan los organismos y tribunales electorales también estén cambiando. Máxime si consideramos que, aun y cuando no se ha concretado reforma electoral alguna en el ámbito federal en los últimos diez años, sí se ha presentado una intensa actividad legislativa en las entidades federativas que, tal y como hemos tratado de demostrar en el caso de Chiapas, están generando desafíos importantes para la justicia electoral mexicana.

Lo anterior, considerando que si hemos construido un sistema de justicia electoral en el que los partidos, las agrupaciones y los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que se revisen las decisiones de la autoridad electoral, resulta inevitable que aspectos tan *sui generis*, como los derivados de la nueva legislación electoral de Chiapas, como la profesionalización de la Auditoría y Fiscalización Electoral, las actuaciones y resoluciones de un organismo inédito como la Contraloría de la Legalidad Electoral, las sanciones correspondientes a un asunto tan complejo como son los actos anticipados de precampaña o la peculiaridad de la aplicación de auditorías sociales o de desempeño a efecto de verificar si los gobernantes están cumpliendo con sus compromisos de campaña, tendrán que ser atendidos por la máxima autoridad jurisdiccional de este país.

En este sentido, si queremos que la justicia siga siendo la virtud que brinda certeza y legalidad a las relaciones de los diversos actores sociales que intervienen en nuestros procesos electorales, deberá dar respuesta a los distintos desafíos que se generan por el activismo legislativo de las entidades federativas. Por lo tanto, debemos estar muy atentos a las resoluciones que en su momento emitirá la Sala Superior del Tribunal Electoral derivadas de procesos electorales del ámbito local, ya que en las mismas podremos encontrar elementos muy valiosos que nos permitirán anticiparnos al diseño institucional y a las nuevas reglas electorales que se generaran producto de la próxima Reforma del Estado.