

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 38 Y 233 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman el inciso p), del artículo 38, así como el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del siguiente.

Planteamiento del problema

Las instituciones fundamentales del Estado mexicano deben perfeccionarse y las de naturaleza electoral no pueden ser la excepción.

Esta circunstancia, nos obliga a reflexionar qué tan sólidos son en nuestros ordenamientos jurídicos y jurisprudencias, los principios rectores del sistema electoral, como los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como la medida en que se cumple el sufragio universal, libre secreto y directo.

Abordamos en esta oportunidad, el tema de la certeza, por considerarlo sustancial ya que sin verdad no se puede llegar a la legalidad.

El principio de certeza en el entorno electoral mexicano es un dogma plasmado desde la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasando por las declaraciones de principios, programas de acción y estatutos de los partidos políticos, sin olvidar la definitoria jurisprudencia.

En relación con el tema en estudio, a continuación estableceremos algunos preceptos que refieren el principio de certeza. En el derecho electoral se plantea la aplicación de ciertos criterios fundamentales u orientaciones esenciales que son denominados los principios rectores de la función estatal electoral que derivan del propio texto constitucional en su artículo 41, Base V, que a la letra dicta:

Artículo 41...

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

De la misma forma, el artículo 116, fracción IV, inciso b), del ordenamiento citado, precisa:

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

...

Para Azúa Reyes, “la certeza jurídica consiste en un estado subjetivo del gobernado, que conoce (bien sea por información o captación intuitiva que le otorga su convivencia con el ambiente general) sus posibilidades de actuar, sus limitaciones en la conducta y las consecuencias que el derecho establece, tanto en el caso de actuar dentro de ese ámbito, como en el de traspasarlo”.¹

Respecto al principio de certeza, Flavio Galván Rivera señala que “el significado de este principio radica en que la acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia. Este principio constitucional abarca toda la actuación del Instituto, razón por la cual resulta evidente que (...) atiende no sólo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.²

Orozco Henríquez afirma que el principio de certeza “consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, que permite que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”.

En estos términos, algunos glosarios y diccionarios de la materia electoral definen a la certeza como “el deber de los funcionarios electorales de conducirse de forma institucional, sin ocultamientos ni dobles procederes, toda vez que sus actos y función comicial debe ser clara, confiable y verificable”.³ O bien como un principio rector de la función electoral que según el Diccionario de la Real Academia Española es un sustantivo femenino que alude al conocimiento seguro y claro de un hecho conocible. Entonces, la certeza implica que tanto la actuación de la autoridad electoral como los procedimientos electorales debe ser verificables, fidedignos y confiables, de tal modo que los ciudadanos y entes políticos no tengan duda sobre estos aspectos.

Sin embargo, como la mayoría de los dogmas, y la certeza en este sentido no es la excepción, son aceptados pero muy poco practicados, en una sociedad cada vez más indiferente a la sincronía entre norma y conducta. Esto tiene efectos reales, es vigente porque se trata, cuando la enmarcamos en materia electoral, de la vida cívica de los ciudadanos que se postulan para alcanzar un cargo de elección popular.

Nadie, al menos públicamente, se opone al principio de certeza, pero estudiarlo, abre una caja de Pandora que lo coloca, en el mejor de los casos, en el ojo de la discusión gnoseológica, pero en mayoría de ellos se abandona sin resolverlo.

En efecto, el principio de certeza en materia electoral, no se encuentra vinculado con las campañas electorales que practican los ciudadanos postulados por los partidos políticos para integrar el poder público, por ende, los ofrecimientos y promesas de la mayoría de los candidatos, caen en lo absurdo, al no encontrarse sustentadas en estudios reales de viabilidad de las propuestas o, en la gran mayoría de las ocasiones, son simplemente olvidadas; situación además que afecta las características constitucionales del sufragio, en especial a la libertad en su emisión.

Como legisladores tenemos la obligación de dotar a la ley de mecanismos efectivos para controlar este mal de la política y asegurarnos de que el ejercicio de la misma, se acerque cada vez más al ideal de honradez y rectitud que la ciudadanía reclama; sobre todo protegiendo el marco constitucional de su trasgresión por vacío legal.

Muchas pueden ser las razones y pocas las disculpas para explicar los exiguos resultados obtenidos frente a las promesas ofrecidas en las campañas electorales, pero es indudable que estos vicios deben ser erradicados, para fortalecer las instituciones fundamentales del Estado mexicano.

Para erradicar estas prácticas, es necesario reformar el sistema administrativo sancionador en materia electoral, atendiendo a la necesidad de imposición de penas como una medida cautelar, o en su defecto, como un mecanismo de sanción ante la inobservancia de la norma, para ajustar de este modo el actuar tanto de candidatos como de partidos políticos al momento de asumir sus compromisos y promesas de campaña.

Por ende, se propone la incorporación de un nuevo mecanismo de control para garantizar el pleno ejercicio los derechos políticos por excelencia, mismos que la mayoría de las constituciones democráticas engloban en el derecho a votar y ser votado, para participar en la integración del poder público.

Para lograr estos fines, conviene tomar en cuenta que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador en materia electoral.

Argumentación

Considerando que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.

Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi.

Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que

debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Bajo esta tesitura, la acción primordial para erradicar la vulneración al principio de certeza por parte de los candidatos y los partidos políticos al momento de asumir compromisos y promesas de campaña, es, establecer la obligación a los institutos políticos para que vigilen que los compromisos y promesas de campaña que asuman los candidatos que postulen en los procesos electorales, se encuentren sustentadas en estudios de viabilidad, en los que se establezcan las medidas jurídicas, materiales y/o económicas para hacerlas posibles.

Estas disposiciones promueven que los partidos se comprometan solamente con aquellas cuestiones que se encuentran en el ámbito de sus posibilidades jurídicas y materiales, cuya regulación abona al fortalecimiento de nuestro régimen jurídico electoral.

Fundamento legal

La presente Iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

Decreto por el que reforman el inciso p), del artículo 38, así como el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero. Se reforma el inciso p), del artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) a o) ...

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral; de asumir compromisos y o promesas de campaña en los que no se establezcan, las medidas o condiciones, jurídicas, materiales y o económicas, que sean necesarias para hacer posible su realización; de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución...

Artículo Segundo. Se reforma el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 233.

1. ...

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse **de asumir compromisos y o promesas de campaña en los que no se establezcan las medidas,**

jurídicas, materiales y o económicas, que sean necesarias para hacer posible su realización; de formular expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

3. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Azúa Reyes, Sergio. *Los principios generales del derecho*. México, Porrúa, 2004, página 153.

2 Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México, Porrúa, 2002, páginas 88-89.

3 Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. "Glosario Electoral". México, Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, 1999, página 47.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2013.

Diputados: Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)