

XI. El difícil equilibrio entre eficacia y legitimación

Apunte sobre la pretensión de “excitativa de justicia” en la elección presidencial

Toda elección presidencial es un proceso complejo. Desde las primeras etapas en que los partidos definen sus estrategias y procedimientos para seleccionar a sus candidatos, hasta el periodo de impugnación y calificación de la elección, declaración de validez y de presidente electo, el proceso electoral implica los más diversos intereses políticos y sociales, encierra fuerzas que trascienden a los partidos políticos y convoca la atención de la sociedad nacional e internacional. Las exigencias de certeza, legalidad, transparencia y legitimidad de la elección son tan naturales como necesarias en cualquier Estado democrático, y con mayor razón en aquellas sociedades que se encuentran en procesos de consolidación democrática.

Evidentemente, la elección presidencial de 2012 no fue la excepción. Uno de los aspectos que generó gran interés fue el pretendido rebase del tope de gastos de campaña, en particular, del candidato de la Coalición “Compromiso por México”, así como la necesidad de ajustar el esquema de fiscalización de los partidos, lo que motivó la presentación de varias denuncias y la aprobación del acuerdo CG301/2012 por parte del Consejo General (CG) del Instituto Federal Electoral (IFE) que abrevia los plazos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para la fiscalización anticipada de los ingresos y gastos de campaña en la elección presidencial.

En particular, en el juicio de inconformidad promovido por la Coalición “Movimiento Progresista” (SUP-JIN-359/2012), se alegó la omisión de la autoridad administrativa de tramitar y resolver diversas quejas en materia de fiscalización por el presunto rebase de topes de gastos de campaña, así como la falta de creación de un procedimiento extraordinario de fiscalización de los gastos de campaña, en términos del artículo 85 del Cofipe, el cual dispone que, en casos de excepción y previo acuerdo del CG, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del propio IFE puede instaurar procesos extraordinarios en la materia.

Adicionalmente, mediante diferentes escritos, en particular a través del denominado “proveído de trámite para resolución de quejas (excitativa de justicia)”;

la coalición actora solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): 1) ordenara al CG la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, y 2) requiriera o “urgiera” a diferentes autoridades la tramitación, sustanciación y resolución de diversas quejas que estimaba directamente vinculadas a la impugnación de la elección presidencial, considerando la relevancia de contar con elementos suficientes al momento de la calificación de la misma.

La solicitud sostenía que la autoridad administrativa había tomado como referencia los plazos ordinarios de los procedimientos, pretendiendo agotarlos al máximo, incluyendo su ampliación, sin hacer una ponderación entre los valores en juego y la urgencia en la resolución, lo que requería la reducción de los plazos al mínimo posible, a fin de emitir la resolución correspondiente. La coalición consideraba que la falta de información derivada de las investigaciones, aunque fuera de carácter provisional, atentaría contra los principios constitucionales de certeza, autenticidad, definitividad y exhaustividad, toda vez que la confirmación de las irregularidades denunciadas en las quejas era un medio idóneo para preconstituir pruebas de hechos irregulares, trascendentes para el resultado de la elección presidencial.

Para la resolución de la cuestión incidental planteada, la Comisión instructora abrió un cuaderno incidental y propuso a la Sala Superior la resolución correspondiente, la cual fue aprobada por unanimidad el 1 de agosto de 2012.

En la resolución incidental, la Sala Superior determinó que no había lugar para acordar favorablemente las peticiones formuladas, sobre la base del respeto a la competencia de la autoridad administrativa y a la naturaleza especializada y técnica de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, considerando que el IFE es un organismo público, independiente en sus decisiones, que tiene como función la organización de las elecciones federales y que la UF es un órgano técnico dotado de autonomía de gestión, indispensable para su funcionamiento eficaz.

Respecto de los planteamientos relacionados con la pretensión de apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, el TEPJF consideró que no resultaba procedente acordar favorablemente la petición, porque esa determinación corresponde emitirla solamente al CG, en el ámbito de sus atribuciones; en tanto que, de lo contrario, se estaría invadiendo su ámbito competencial como instancia idónea, con independencia de los juicios y recursos que pudieran presentarse para impugnar sus determinaciones u omisiones.

Por otra parte, respecto de la petición de la coalición actora en relación al requerimiento a la UF para que, una vez emitido el dictamen consolidado de la revisión de gastos de campaña, lo remitiera al Tribunal Electoral para que éste, en el ámbito de sus atribuciones sobre la calificación de la elección presidencial, confirmara la violación a las normas electorales en materia de financiamiento y fiscalización. La Sala Superior desestimó tal solicitud, en razón de que el procedimiento a cargo de la UF se rige por su propia normatividad, la cual le otorga plazos específicos para cada una de sus etapas, así como reglas expresas para su instrumentación.

Los argumentos expuestos consideraron la existencia de límites a las potestades de los órganos del poder público mediante el principio de legalidad, en particular de los jurisdiccionales, como elemento consustancial al Estado constitucional, lo cual tiene como finalidad preservar una convivencia armónica entre los poderes públicos, permitiendo que interactúen sin invadir su ámbito de competencias, imponiendo deberes específicos de abstención que se hacen más intensos cuando, por definición constitucional, se reconoce a determinado órgano autonomía administrativa y técnica.

Finalmente, respecto de la pretensión de “excitativa de justicia”, consistente en apresurar la resolución de los procedimientos sancionadores, el TEPJF determinó improcedente la solicitud por razones similares, en el sentido de que la legislación electoral federal no contempla esa figura, entendida como un medio procesal a disposición de las partes en un procedimiento, que tiene por objeto compeler a los integrantes del órgano resolutor cuando se han dejado trascurrir los plazos legales sin dictar las resoluciones pertinentes, a fin de que se garantice el derecho a la justicia pronta, con el efecto de que se formule el proyecto de resolución a la brevedad, no excediendo de manera injustificada los plazos previstos. El TEPJF precisó que, en general, la excitativa de justicia no se concibe propiamente como un recurso que tenga por objeto modificar, revocar o confirmar una resolución, dado que su objetivo es la ejecución de un acto procesal, y destacó la inexistencia de una relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional, porque el CG, su Secretario y la UF son órganos integrados a un organismo público que es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento, y son sólo sus actos definitivos los que pueden ser revisados por el TEPJF conforme al sistema de medios de impugnación, de los cuales no forma parte dicha “excitativa de justicia”.

Para el TEPJF, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los órganos administrativos implica que la autoridad jurisdiccional no interfiera en los

procedimientos que son de la estricta competencia de aquellos, excepto cuando la determinación se asuma en un juicio o recurso electoral; ello sin desconocer las facultades directivas del propio tribunal para ordenar diligencias probatorias, siempre que lo amerite la violación reclamada y los plazos permitan su desahogo.

La pretensión de “excitativa de justicia” respondía a una finalidad legítima, y urgente en concepto de la coalición actora, de resolver los procedimientos administrativos que permitieran al TEPJF contar con los elementos suficientes para dictar sentencia en el juicio por nulidad de la elección presidencial y para su calificación. La eficacia de la decisión judicial y la legitimidad de la elección se hacían depender de la resolución de los procedimientos que confirmarían los argumentos de nulidad de la demanda. Por ende, la cuestión incidental se situaba en la encrucijada entre eficacia y legitimación, brindando certeza en los procedimientos y en sus resultados, tanto los relacionados con la fiscalización de los gastos de los partidos políticos como los relacionados con la elección.

La legitimación pasa, necesariamente, por la eficacia de ambos procedimientos; de otra forma, el resultado no puede ser confiable. La oportunidad y la exhaustividad de los procedimientos no son valores antagónicos, deben optimizarse en función de la eficacia del procedimiento, considerando que sólo un proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales. La cuestión se resume en definir si la actuación judicial para acelerar un procedimiento administrativo es un medio idóneo y eficaz para alcanzar la finalidad de éste último, en términos de exhaustividad y confianza, debiendo ser una medida proporcional en función del interés que se persigue respecto de la posible afectación a otros valores.

Desde esta perspectiva, habría que optimizar los principios de debida diligencia y plazo razonable que orientan y rigen el actuar de la autoridad en los procedimientos sancionatorios, constituyendo una garantía de certeza, puesto que la abreviación de un procedimiento por mandato judicial, sin tomar en cuenta el grado de complejidad y especialización técnica del asunto, la metodología y la estrategia de la autoridad investigadora, podrían derivar en la falta de exhaustividad del proceso o su completa ineficacia.

Como es natural, corresponde a la autoridad administrativa valorar la urgencia en la resolución del procedimiento, ponderando la eficacia y exhaustividad del mismo, máxime si se trata de asuntos que requieren valoraciones especializadas o actuaciones complejas que escapan, *prima facie*, a la naturaleza del control jurisdiccional. En tales casos, se requiere que el asunto esté lo

suficientemente maduro para poder definir la existencia de una controversia respecto de su resultado, a fin de determinar si alguna omisión ha causado una lesión a un derecho o afectado gravemente a un principio.

En suma, la intervención jurisdiccional no debe trastocar o interferir en los objetivos y finalidades propios del procedimiento administrativo. Cualquier injerencia de la jurisdicción en su tramitación debe estar encaminada a garantizar su efectividad, tanto en su aspecto formal como material, no sólo en la posibilidad de que la parte de un procedimiento administrativo que se estime afectada por la demora acuda a la instancia judicial, sino también a fin de que el procedimiento y el recurso judicial sean aptos para producir el resultado esperado.

Desde esta perspectiva, la intervención de la autoridad jurisdiccional en un procedimiento administrativo, bien para acelerar la investigación o para propiciar que ésta se consolide de manera anticipada, no parece ser una medida idónea para conseguir la finalidad que la actora manifestó, porque, incluso, podría haber provocado que el procedimiento se viera interrumpido o las investigaciones fueran suspendidas, propiciando el examen incompleto de la denuncia planteada, con la consecuente vulneración a la certeza y exhaustividad, lo que podría haber derivado en una situación de impunidad de los hechos denunciados o la necesidad de nuevos reenvíos, en caso de revisiones judiciales posteriores.

Las consideraciones anteriores son congruentes con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, que exigen la existencia formal y material de recursos judiciales que contribuyan efectivamente a poner fin a una situación jurídica irregular. De esta forma, si con motivo de un recurso judicial se modifican las pautas legales de un procedimiento administrativo, y con ello se frustra su objetivo, aquel recurso resultaría ineficaz, por lo que el juez debe procurar que las consecuencias de sus resoluciones tengan un efecto útil en el conjunto del sistema.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reiterado la necesidad de que un órgano judicial cuente con jurisdicción suficiente para revisar las decisiones derivadas de los procedimientos administrativos, considerando si la materia involucra conocimientos técnicos o especializados, sin que ello suponga sustituir las decisiones que corresponden a la autoridad administrativa, particularmente respecto de aquellas decisiones que involucran áreas especializadas (*Case of Sigma Radio Television Ltd. vs. Cyprus*, S. 21/07/2011, párrs. 151-157). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha estimado que “los intereses de la persona afectada, en que se tome una decisión tan pronto como sea posible, tienen que sopesarse frente a la exigencia de un

examen cuidadoso del caso y una celebración apropiada de los procedimientos” (*Caso López Mendoza vs. Venezuela*. S. 1/09/2011, párr. 179).

Lo anterior es congruente con los argumentos sostenidos por la Sala Superior, pues, de otra forma, la búsqueda de certeza hubiera propiciado la ineficacia de los procedimientos administrativos, en demerito de la certeza de los procedimientos y de la legitimación de la elección.