

MESURA, RAZONABILIDAD Y RACIONALIDAD
EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
REFLEXIONES SOBRE UN DESVARÍO DEL TEPJF

Pablo LARRAÑAGA

Desvarío.
(De *desvariar*).

1. m. Dicho o hecho fuera de concierto.¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto*. III. *Antecedentes*.
IV. *Reflexiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Probablemente el rasgo de identidad más significativo de la transición política mexicana consiste en la paulatina introducción del pluralismo social y político mediante la consolidación de las condiciones de legitimidad de los procesos electorales. La clave del éxito de este proceso ha residido, sin duda, en la decisión colectiva de ordenar el proceso político mediante la conformación de un ordenamiento jurídico específico pero, sobre todo, mediante la vigorización de sus instituciones fundamentales: los partidos políticos, los institutos electorales y los tribunales electorales.

Dada la trascendencia de sus decisiones, el quehacer de Instituto Federal Electoral (IFE), en sus funciones administrativas, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en sus funciones jurisdiccionales, ha tenido una importancia destacada en el desarrollo del sistema normativo-institucional electoral mexicano: con sus aciertos y desaciertos no sólo han gestionado el conflicto político-electoral en

¹ *Diccionario de la Real Academia Española*, 22a. ed.

momentos críticos, sino que, mediante su actividad cotidiana han establecido las bases y, también, los horizontes efectivos del juego de la democracia en México.

Por este motivo, es un deber cívico ocuparse de la relación entre estas instituciones fundamentales de la vida política del país, y resulta inquietante cuando de la mirada se colige que ésta no resulta lo armoniosa que sería deseable, sino que más bien anda por la senda del desconcierto.

Motivado por semejante preocupación, en las próximas páginas quiero presentar una serie breve de reflexiones en torno a la relación institucional entre el IFE y el TEPJF. Formularé mis comentarios a la luz del análisis de una sentencia que, quizá por su carácter cotidiano —meramente operativo e, incluso, aparentemente trivial dado su desenlace final—, no suscitó la controversia de los partidos políticos ni, consecuentemente, convocó la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía, pero que, precisamente por su carácter “interno” a la relación institucional entre el IFE y el TEPJF, puede resultar iluminadora del estado de la cuestión.

En adelante, proseguiré de la siguiente manera. En primer lugar, con el propósito de configurar el contexto que, en mi opinión, permite apreciar la relevancia del asunto, presentaré algunos trazos elementales del trasfondo de la cuestión sustantiva objeto del acto impugnado: la designación del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. En segundo lugar, con el propósito de establecer con justedad los hechos que me parecen relevantes, haré una descripción de los elementos del proceso jurisdiccional, poniendo énfasis, naturalmente, en la parte resolutive de la sentencia. Por último, en tercer lugar, formularé tres reflexiones particulares, en las que trataré de mostrar por qué distintos aspectos de la sentencia resultan, en mi opinión, desmesurados, irrazonables e, incluso, irracionales.

II. CONTEXTO

El contexto del asunto que nos ocupa se puede esbozar, de manera suficiente para los propósitos que aquí persigo, dando cuenta sucintamente de tres hechos íntimamente relacionados entre sí: el sentido de la reforma constitucional y legal tras las elecciones de 2007-2008; la creación, mediante la reforma del artículo 41 constitucional, de la Unidad de Fis-

calización de los Recursos de los Partidos Políticos y la atribución de la facultad para la designación del titular de este órgano técnico al Consejo General del IFE.

El primer punto, que dota de sentido a los otros dos, ha sido expresado por Lorenzo Córdova con claridad meridiana:

A mi entender, existen tres razones que inspiraron esta reforma: la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006 el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación —entendidos como poderes de facto— llegaron a jugar en su relación —tensa y conflictiva— con la política y el Estado.²

Es en este contexto que la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 introdujo dentro de la estructura del Consejo General del IFE una institución sin precedentes en el sistema institucional electoral: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Al respecto, Leonardo Valdés escribe:

Con la creación de la Unidad de Fiscalización no sólo se profesionaliza y especializa la función fiscalizadora atribuida a la autoridad electoral, sino se refuerzan los principios de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la vigilancia de los recursos, tanto públicos como privados, que son utilizados por los partidos y agrupaciones políticas nacionales, para el desarrollo de sus actividades...

La Unidad de Fiscalización tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos en materia de quejas sobre el funcionamiento y gasto de los partidos políticos...

En el futuro la fiscalización, además de representar la piedra angular para el fortalecimiento de la autonomía del IFE y del sistema de partidos en México, representará el instrumento más importante que tendrá la auto-

² Córdova, L., “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 49.

ridad electoral federal para mantener una relación más clara y transparente entre la política y el dinero.³

Así pues, siguiendo la lógica de la reforma, en desarrollo del mandato constitucional el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) regula en su libro segundo, título tercero, capítulo tercero —De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales (artículos 79 a 86)—, la conformación y las facultades de la Unidad de Fiscalización. A propósito de este tema, Marco Antonio Zavala, señala que:

Según se razona en la iniciativa de reformas, con el establecimiento de un órgano técnico dotado de autonomía, y la consecuente desaparición de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se pretende lograr una profesionalización e imparcialidad en la función fiscalizadora, pues a juicio de los autores de la iniciativa, el diseño legal precedente ocasionaba “distorsiones” innecesarias en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos en el propio consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de la atribución. En cierta forma, con la solicitud adoptada por el poder reformador de la Constitución, se retoma una recomendación formulada para los entonces consejeros ciudadanos del IFE en 1994, quienes advirtieron de la necesidad de una contraloría electoral dependiente del CGIFE, que vigilara y auditara los ingresos y egresos de los partidos de forma permanente.⁴

Hasta aquí el breve esbozo del telón de fondo, veamos ahora esquemáticamente los elementos del caso.

III. ANTECEDENTES

Con el propósito de resaltar la forma en la que tuvo lugar el “diálogo jurídico” entre las instituciones participantes, los partidos políticos, el IFE y el TEPJF, esta presentación de los que son, en mi opinión, los ele-

³ Valdés, L., “Las autoridades electorales: estructura y atribuciones”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *op. cit.*, pp. 358 y ss.

⁴ Zavala, Marco Antonio, “La fiscalización de los recursos”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *op. cit.*, pp. 295 y ss.

mentos relevantes del asunto, seguirá el recorrido de las etapas del proceso sin detenerse en consideraciones formales ni procesales.

1. *El nombramiento*

Con motivo de la creación de la Unidad de Fiscalización, el 25 de febrero de 2009, la Dirección Jurídica del IFE emitió un dictamen favorable a la propuesta del C. P. Alfredo Cristalinas para ocupar la titularidad de dicha Unidad. Con base en este dictamen, en sesión ordinaria del 27 de febrero del mismo año, el Consejo General del IFE, a propuesta del consejero presidente, designó al C. P. Cristalinas titular de la Unidad de Fiscalización.

Es importante señalar que además de las intervenciones de los consejeros, en esta sesión intervienen públicamente los representantes del PRI, PAN y Nueva Alianza, mostrando su disgusto porque, en palabras del representante del PAN, Roberto Gil, este tipo de nombramientos “se procesan con los partidos políticos, como un mero gesto de cortesía política”(p. 1164), pero sin objetar ninguno de ellos la propuesta del consejero presidente.

2. *El recurso de apelación*

El 3 de marzo de 2009, el representante del PAN presenta ante el TEPJF un recurso de apelación con el propósito de impugnar el nombramiento. Este recuso se apoya sobre la base de que, mediante la regulación en el Cofipe de los requisitos para ocupar el cargo (artículo 80), “se busca asegurar una expertis (sic) en el desempeño del cargo, que permita asegurar, en todo momento, la obligación de vigilar que los recursos otorgados a los partidos políticos nacionales tenga un origen lícito y se aplique estricta e invariablemente a las actividades señaladas”. Así pues, en criterio del PAN, “la designación de Alfredo Cristalinas Kaulitz, como director de la Unidad de Fiscalización no satisface el ideal regulativo de referencia” (p. 7). En términos más específicos, el recurso de apelación del PAN se basa en dos supuestos agravios: 1) que la experiencia de cinco años en materia de fiscalización como requisito de idoneidad para ocupar el cargo se refiere a experiencia de fiscalización en materia electoral, y 2) que el nombramiento era ilegal, en tanto que en el nombramiento no se comprobó la experiencia de cinco años en tareas de fiscalización.

3. *Desistimiento del recurso*

El 7 de abril, el PAN presentó por escrito, ante la Sala Superior del TEPJF, el desistimiento del recurso de apelación, que fue ratificado ante notario público al día siguiente.

4. *La resolución del TEPJF*

El 22 de abril de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral, dentro del expediente SUP-RAP-046/2009, resolvió los tres puntos siguientes:

A. La improcedencia del desistimiento presentado por el apoderado del PAN

En el considerando segundo de la sentencia contenida en el expediente referido, el Tribunal sostiene lo siguiente:

... para que el desistimiento pueda surtir sus efectos, es menester la existencia de una disponibilidad de la acción o derecho respecto del cual el actor se desiste, lo que no sucede cuando se hacen valer acciones colectivas o de grupo, porque, en esos casos, no son objeto de litigio los intereses individuales del demandante, sino que trasciende este ámbito jurídico, para afectar el interés de un determinado grupo social o de toda una comunidad inclusive, como lo es la vigencia irrestricta del principio de legalidad, característico de la función estatal electoral, que se debe cumplir, invariablemente, en toda actuación del Instituto Federal Electoral...

Al respecto, se considera que la acción intentada por el Partido Acción Nacional, a cuyo ejercicio pretende ahora renunciar, por virtud de su desistimiento, es una acción colectiva que responde a los intereses de la ciudadanía en general, es decir es una acción de grupo, que no sólo obedece a su interés como gobernado para instar al cuerpo judicial a emitir una decisión en el caso concreto, sino que atiende a la facultad tuitiva que en calidad de entidad de interés público le concede la Constitución federal, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que se involucren con el proceso electoral.

... se advierte que la designación del titular del órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales constituye un acto que trasciende a los intereses de la comunidad en general, pues es voluntad de la ciudadanía que las autoridades electorales sean

designadas con estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable...

La acción tuitiva que deduce en el presente recurso el Partido Acción Nacional, emana de que la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción propia para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, por lo que los partidos políticos se convierten en los entes jurídicos legitimados para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encuadra perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público...

Todo lo expuesto conduce a considerar que en el momento que un partido ejerce una acción tuitiva de intereses difusos o de grupo, subordina su interés individual o particular al de esa colectividad cuya defensa asume, mediante la manifestación de ilegitimidad del acto atentatorio de ese interés, y renuncia al derecho de impedir por virtud de su desistimiento, la consecución del procedimiento, dado que dicha subordinación se consuma desde el momento preciso en que presenta su demanda y da inicio al trámite procesal respectivo (pp. 12 y ss.).

B. La revocación del nombramiento

La sentencia en estudio considera infundado el primer agravio alegado en el recurso de apelación, relativo a que la experiencia exigida se refiera exclusivamente a la materia electoral (p. 39). Sin embargo, el Tribunal consideró fundado el agravio segundo, relativo a la acreditación de cinco años de experiencia profesional en tareas de dirección de fiscalización. En consecuencia, su resolución segunda revoca la designación del C. P. Alfredo Cristalinas como director general de la Unidad de Fiscalización, en los siguientes términos:

Si la aprobación de la designación materia de litis, se sustentó en un medio de prueba insuficiente, entonces lo procedente es revocar esa designación, máxime que omitió emitir el dictamen correspondiente en el cual determinara el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo (p. 85).

Hay que señalar que, para declarar fundado este segundo agravio, el Tribunal suple su deficiencia con fundamento en el artículo 23, apartado 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece:

1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

C. Lineamientos para el nombramiento

El considerando quinto, en el que se fundan los resolutivos tercero y cuarto es extenso —64 páginas—, por lo que sería excesivo para mis propósitos hacer aquí una síntesis exhaustiva de su contenido. Sin embargo, el núcleo del argumento del TEPJF consiste, como ya se ha apuntado, en que la autoridad responsable —*i. e.* el Consejo General del IFE—:

Omitió acreditar o verificar, tal y como exige la ley, que Alfredo Cristalinas Kaulitz cumple con el requisito consistente en contar con la experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad (p. 87).

En consecuencia, el resolutivo tercero de la sentencia establece lo siguiente:

En el nombramiento que a la brevedad se realice del director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Consejo General del referido instituto deberá atender los lineamientos establecidos en el considerando Quinto de la presente resolución (p. 95).

Y en el resolutivo cuarto, se ordena que: “La responsable deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento que dé a la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes” (p. 95).

Lo anterior, sobre la base de un considerando quinto, extraordinariamente minucioso y sorprendentemente imperativo, dado que no se trata de la parte resolutive de la sentencia:

Se ordena que, en plenitud de atribuciones y a la brevedad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe emitir un dictamen en el que acredite, en forma clara y pormenorizada, que la persona designada cumpla con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos, en especial, el relativo en tareas de dirección en materia de fiscalización, respecto de lo

cual se requiere, tratándose de cargos de servicio público, del análisis de las funciones y atribuciones establecidas en la reglamentación aplicable y, en el caso, de trabajos desempeñados en la iniciativa privada, se debe exigir la aportación de toda aquella documentación en la cual se advierta que la persona en cuestión ha dirigido la realización de auditorías, o bien, ha sido responsable en la conducción de cualquier otra actividad relacionada directamente con tareas de fiscalización.

A dicho dictamen, la responsable deberá agregar todas las constancias o documentos en la que se sustente el nombramiento correspondiente (pp. 93 y ss.).

D. Dictamen de designación, en cumplimiento de la sentencia

El 29 de abril de 2009, en cumplimiento de la sentencia, el secretario del Consejo General del IFE remitió a la magistrada María del Carmen Alanís una copia certificada del dictamen aprobado por el Consejo General ese mismo día. Baste señalar que dicho documento —de 105 páginas de extensión— concluye lo siguiente:

Después de haber valorado las documentales exhibidas, así como las que obran en el expediente personal del contador público certificado Alfredo Cristalinas Kaulitz, se arriba a la convicción de que sí cumple con los requisitos establecidos en el artículo 112, párrafo 1 del código comicial federal, así como con la exigencia de contar con al menos 5 años de experiencia y antigüedad en tareas de dirección de fiscalización, fijado por el numeral 80 del mismo cuerpo normativo, pues de la documentación citada se desprende que cumple con al menos 10 años de experiencia en tareas de fiscalización, y más de 5 en tareas de dirección, lo que da como resultado que el contador público certificado Alfredo Cristalinas Kaulitz, cumpla con la exigencia normativa de al menos 5 años de experiencia en tareas de dirección de fiscalización.

En razón de lo anterior y con fundamento en los artículos 41, base V, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 119, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 69, párrafo 3, del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, el consejero presidente del Consejo General propone a ese máximo órgano de dirección, la designación del contador público certificado Alfredo Cristalinas Kaulitz, como titular de la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de dicho Instituto, en cumplimiento de la ejecutoria

recaída al expediente SUP-RAP-46/2009 dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con todas las facultades y atribuciones inherentes a dicho encargo (pp. 104 y ss.).

Hasta aquí lo sucedido, veamos ahora algunas consideraciones a propósito de sus consecuencias.

IV. REFLEXIONES

En el tenor de la inquietud que motiva estas páginas a la que me refería en la introducción, los tres comentarios siguientes se limitarán a considerar el contenido de la sentencia en comentario a la luz del contexto de la reforma electoral delineado en el segundo inciso.

1. *Establecer la improcedencia de un desistimiento respecto de la impugnación de una decisión político-administrativa: una decisión desmesurada*

En mi opinión, la decisión de considerar improcedente el desistimiento respecto del recurso de impugnación contiene tres déficits que, al traslucir una inadecuada comprensión del sentido de la reforma electoral y de sus consecuencias en relación con la reconfiguración del sistema electoral mexicano, permiten calificarla de “desmesurada”.

A. *Déficit debido a una apreciación inadecuada del contexto*

En primer lugar, la decisión de considerar el desistimiento por parte de un partido político respecto de la impugnación del nombramiento de un responsable de un órgano técnico del Consejo General del IFE, parece no tener en cuenta que, en su conjunto, la reforma electoral de 2007-2008 supuso el reconocimiento de una paulatina transformación de este Instituto, desde un órgano eminentemente ciudadano hacia un órgano político-administrativo. En este sentido, en la línea apuntada por Córdova, fundamentalmente mediante la reforma del artículo 41 constitucional, pero también mediante su desarrollo legal, se dio “carta constitucional” a lo que ya constituía, de hecho, un rasgo del sistema electoral mexicana-

no: la intervención de los partidos políticos en la administración de los procesos electorales.

Esta “reconfiguración” del sistema se compadece no sólo con posibilidad de que los partidos políticos intervengan en las sesiones ordinarias del Consejo General para hacer valer, en sede político-administrativa, lo que a sus intereses convenga, sino con la existencia de la facultad de éstos para impugnar las decisiones del Consejo en sede judicial. Por ello, no parece que en ningún sentido la reforma electoral, que claramente se dirigía a profundizar la penetración ordenada de los partidos políticos en la operación del sistema electoral, tuviera el propósito de modificar la posición del TEPJF dentro de este sistema de instituciones, asignándole funciones de garantía más allá de sus funciones jurisdiccionales respecto a la resolución de conflictos entre las otras instituciones relevantes: los partidos políticos y el IFE.

B. Déficit debido la falta de una interpretación correcta del sistema de competencias

En mi opinión, el argumento respecto del carácter desmesurado de la decisión del TEPJF se hace más robusto conforme gana en concreción. Por ello, en segundo lugar, lo que en una primera instancia podría calificarse como un déficit de perspectiva política, al ponerlo en relación con los objetivos y la naturaleza orgánica de la Unidad de Fiscalización, se transforma en un déficit de interpretación sistémica de las competencias institucionales —de los partidos, del IFE y del propio Tribunal—, en virtud de las funciones concretas asignadas al órgano técnico en cuestión. En esta línea de ideas, a cualquier observador del devenir político-electoral del país y, en particular, a cualquier analista de las circunstancias que rodearon los comicios de julio de 2006, le resultará evidente que la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como órgano técnico del Consejo General del IFE fue una decisión encaminada a gestionar los conflictos en el seno del Instituto, mediante la separación de las funciones de organización de los procesos electorales y la funciones de vigilancia del uso de los recursos económicos de los partidos.

Ahora bien, esta medida dirigida al fortalecimiento institucional del IFE —a través, por un lado, de la reducción de las condiciones para las

conocidas y previsibles tensiones entre el Instituto y los partidos políticos a raíz del ejercicio de las funciones de fiscalización y, por otro, del impuso de la capacidades técnicas del Instituto para llevar a cabo esta compleja y controvertida actividad—, no tendría sentido si, como consecuencia de ello, tuviera lugar el debilitamiento de su autonomía institucional —entendida ésta, como veíamos, no sólo en virtud de su estatuto constitucional y legal, sino también a la luz de su “re-configuración” como institución político-administrativa—. En este orden de ideas, no sólo parece lógica la creación de la Unidad de Fiscalización como órgano técnico del Consejo General del IFE y que el nombramiento de su titular competa a éste por propuesta de su presidente, sino que, tratándose de un asunto de la mayor importancia para los objetivos de los partidos políticos —concurrir a los procesos electorales en condiciones de igualdad—, éstos tengan la posibilidad de inconformarse en sede político-administrativa y en sede jurisdiccional respecto del nombramiento de su titular.

Lo que resulta difícil de ajustar dentro de esta lógica es que los partidos políticos no puedan desistirse de los actos de impugnación respecto de este tipo de nombramientos. Esta imposibilidad no sólo es contraria a la lógica de los medios con los que cuentan los partidos políticos para, en el sentido de la reforma, introducir ordenadamente sus intereses dentro de los procesos de organización de los comicios, sino, lo que es aún más grave, vulnera la autonomía del IFE.

Para la operación de los procesos electorales, es importante que los partidos políticos cuenten con un órgano de fiscalización que, por su neutralidad y profesionalismo, resulte confiable —y, naturalmente, que en caso de inconformidad en la conformación de este órgano cuenten con los medios procesales para desahogar lo que a sus intereses convenga—. Pero, teniendo en cuenta los límites intrínsecos al carácter de autoridad del IFE, es aún más importante que esta institución se encuentre debidamente facultada para tomar las decisiones necesarias para su organización interna. En mi opinión, la regulación del procedimiento de nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización equilibra correctamente estos objetivos, por ello, considero que la injerencia del TEPJF a través de una interpretación restrictiva de los derechos de los partidos políticos, dirigida a forzar su injerencia en los asuntos internos del IFE, no sólo va más allá de lo que “en buena lógica” cabría esperar de las funciones que le han sido asignadas en el sistema electoral —la resolución de conflictos—, sino que tiene efectos disruptivos en el equilibrio entre políticos y

administrativos que componen al IFE y entre este Instituto y el Tribunal Electoral.

C. Déficit debido a la artificialidad del argumento

En mi opinión, la desmesura del TEPJF en el tratamiento de este asunto se hace aún más patente cuando se considera la artificialidad del argumento en que sustenta el rechazo al desistimiento: que los partidos políticos no pueden desistirse del recurso de apelación por tratarse de una acción colectiva o de grupo. Es decir, llanamente y en el contexto: que cuando *un partido político* presenta un recurso respecto del nombramiento por parte del Consejo General del IFE —en el que, por cierto, se encuentra representado— del titular de la Unidad de *Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, aduciendo que dicho nombramiento es irregular en virtud de lo dispuesto en el libro segundo, título tercero, capítulo tercero —*De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales*— del Código Federal de *Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), lo que “realmente” está haciendo es ejercer una acción colectiva de la comunidad en general. Más adelante trataré de formular alguna explicación de esta “hipérbole” en la argumentación del Tribunal, por el momento sólo trataré de evidenciar sus dimensiones, por medio de dos consideraciones muy elementales pero que, en mi opinión, en tanto develan las consecuencias de la lógica del Tribunal, resultan excepcionalmente importantes.

Por un lado, el argumento del Tribunal parece implicar la negación del carácter de los partidos políticos como *organizaciones* que hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público —en el sentido establecido en la base primera del artículo 41 constitucional—: si la acción de los partidos políticos es una acción colectiva y no la acción de una “entidad de interés público” —por definición, *distinta* de otras entidades: sus miembros, sus simpatizantes, la ciudadanía y la comunidad en general—, entonces este tipo de organizaciones es un mero espejismo que no tienen razón de existir. De aquí que la argumentación del Tribunal conduzca, por un lado, a la conclusión absurda dentro de cualquier concepción política de la democracia moderna de que los partidos políticos son entidades superfluas y, por otro, a la conclusión absurda dentro de cualquier ordenación jurídica de un sistema de gobierno democrático, de que la

conformación de su personalidad jurídica, de derechos políticos y del patrimonio de los partidos políticos tiene, acaso, un carácter meramente simbólico que representa el interés difuso de la sociedad, y de aquí, por tanto, que tales “derechos” pueden ser limitados, alterados o anulados ante cualquier interpretación posible de tal interés fundamental o primigenio —interpretación, por cierto, que no sólo podría hacer el Tribunal Electoral pues, en última instancia, esta institución tampoco tendría ninguna razón de ser—. ⁵

Por otro lado, desde luego que el razonamiento anterior puede ser contrarrestado diciendo que no se trata de que exista una identidad entre las acciones de los partidos políticos y los de la comunidad. Que se trata, naturalmente, de entidades distintas con intereses distintos, pero que, en este caso, dado que los ciudadanos no tienen ningún recurso procesal a su disposición, los partidos políticos hacen suyo, mediante una acción tuitiva o de defensa, el interés de la comunidad en general o, más bien, que la autoridad interpreta la acción de los partidos políticos *como si* se tratara de una acción de defensa de los intereses de la comunidad. Pese a la matización, este razonamiento resulta, sin embargo, aún más esclarecedor de la artificialidad de la argumentación del Tribunal, pues falla tanto en el plano general como en el particular.

En primer lugar, como se recordará, el razonamiento se fundamenta en que

la designación del titular del órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales constituye un acto que trasciende a los intereses de la comunidad en general, *pues es voluntad de la ciudadanía que las autoridades electorales sean designadas con estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.*

⁵ Para mayor abundamiento, propongo que se consideren los efectos del razonamiento del Tribunal en la interpretación del párrafo III de la base I y del párrafo I, de la base II, del artículo 41 constitucional:

... las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

En el sentido en que interpreta el Tribunal la voluntad de la ciudadanía, ésta no sólo tiene interés en que las autoridades electorales se designen “*en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable*”, sino en que cualquier actuación de la autoridad electoral se lleve a cabo “*en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable*”; es más, que cualquier designación de cualquier autoridad se realice “*en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable*” y que cualquier actuación de cualquier autoridad se lleve a cabo “*en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable*”. En síntesis, existe un interés de la ciudadanía —y no sólo de la ciudadanía, sino de cualquier gobernado— en el gobierno de las leyes, no de los hombres: es decir, un interés general en la existencia de un Estado de derecho.

Ahora bien, por una parte, si no se tienen en cuenta las condiciones para la existencia de un Estado de derecho, la constatación de este interés es una trivialidad o conduce al absurdo y, por otra parte, si se tienen en cuenta tales condiciones, me temo que el argumento del Tribunal resulta contraproducente respecto de su intención de justificar una acción de defensa por parte de los partidos políticos respecto de los intereses de los ciudadanos.

Respecto del primer punto, la constatación del interés resulta trivial si no se está dispuesto a reconocerlo “con todas sus consecuencias”, pero resulta absurdo si se consideran “sus consecuencias”: si en concordancia con la voluntad de los gobernados de que la autoridad actúe en estricto apego a la normatividad, se traduce el interés general en la existencia de un Estado de derecho en un derecho de acción en contra de tales actos, esto implicaría el reconocimiento de un derecho universal y absoluto de cualquier gobernado de impugnar cualquier acto de autoridad. No resulta plausible, por supuesto, que ésta sea la posición del Tribunal Electoral.

Respecto del segundo punto, resulta relevante recordar que la existencia de un Estado de derecho no sólo depende de la posibilidad de la protección jurisdiccional de derechos subjetivos o de los intereses individuales o colectivos, en virtud del principio de legalidad, sino que uno de los grandes inventos del constitucionalismo reside en la posibilidad de la protección del Estado de derecho —y, por ende, del principio de legalidad—, mediante mecanismos institucionales de control y contrapeso que tienen como resultado la contención sistémica de los excesos en el ejer-

cicio del poder público —*i. e.* ese mismo “poder público” al que, como establece la base primera del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos hacen posible el acceso de los ciudadanos—. Se trata del conocido principio sintetizado por Madison cuando, en *El Federalista*, señala que al establecer las condiciones para un orden constitucional efectivo, primero se tiene que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y, después, obligarlo a que se controle a sí mismo.

Ahora bien, la clave para que este sistema de mecanismos de control y contrapesos funcione, reside en el escrupuloso respeto a la división de funciones y de competencias entre las autoridades, misma que debe ser interpretada sistemáticamente en relación con el conjunto de atribuciones de las autoridades —para el caso, el IFE— y el conjunto de derechos de los gobernados —para el caso, los partidos políticos—. En este sentido, un activismo judicial que, con el propósito de proteger el principio de legalidad, desvirtúe las consecuencias procesales del ejercicio de un derecho de un gobernado, puede estar actuando perfectamente en contra del interés general.

La implicación anterior de que la decisión de rechazar el desistimiento respecto de la impugnación consistió en un acto de activismo judicial contraproducente, puede ser contrarrestada, por supuesto, por un argumento igualmente sistemático o sistémico, aunque no, como el anterior, relativo a los mecanismos de control y contrapeso inter-institucional, sino apoyado directamente a las fórmulas de control intra-institucional. Me refiero, claro está, a la función que cumple la jurisprudencia respecto del principio de certeza. En este orden de ideas, a propósito de la justificación de la acción tuitiva o de defensa en el recurso del PAN, en la página 16 de la sentencia en comento, la argumentación del Tribunal se apoya en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/2005, con rubro: ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDAN DEDUCIR, a la que no cita directamente, pero a la que vale la pena referirse para dilucidar el papel de los criterios jurisprudenciales en la resolución de este caso. La tesis referida dice:

Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 9, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 10, apartado 1, inciso b); y 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los elementos necesarios para de-

ducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son: 1) *Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen la protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones*, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno...

El criterio jurisprudencial es claro, pero no alcanzo a ver de ninguna manera por qué el Tribunal califica los elementos del caso concreto por el criterio jurisprudencial; es decir, no acabo de entender por qué, cuando un *partido político* presenta un recurso respecto del nombramiento por parte del Consejo General del IFE —en el que, por cierto, se encuentra representado— del titular de la *Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, aduciendo que dicho nombramiento es irregular en virtud de lo dispuesto en el libro segundo, título tercero, capítulo tercero —*De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales*— del Código Federal de *Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), lo que “realmente” está haciendo es ejercer una acción colectiva de la comunidad en general sobre la base de la *existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen la protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones*. Me temo que pueda tratarse de un ejemplo, frecuente en el activismo judicial al uso, en el que la justificación simplemente no se compadece con la decisión, ni viceversa.

Hasta aquí las reflexiones respecto del carácter desmesurado de la sentencia que nos ocupa. En los próximos dos puntos, me referiré a lo que considero su carácter irrazonable e irracional. Mis consideraciones serán mucho más breves que las anteriores debido, fundamentalmente, a que considero que unas características dependen de las otras, por lo que un tratamiento exhaustivo de cada una sería inevitablemente reiterativo.

2. Ordenar, en el ejercicio desmesurado de funciones jurisdiccionales, el cumplimiento de los requisitos para un nombramiento técnico-administrativo: una decisión irrazonable

Una vez que, por las razones que fueran, se desechó el desistimiento respecto del recurso de apelación, quedó abierto el camino para que el

Tribunal Electoral entrara al fondo del asunto o, dicho en otros términos, la materia de la litis: la validez del nombramiento. Y aquí, como he apuntado, la decisión del Tribunal fue:

Si la aprobación de la designación materia de litis, se sustentó en un medio de prueba insuficiente, entonces lo procedente es revocar esa designación, máxime que omitió emitir el dictamen correspondiente en el cual determinará el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo (p. 85).

Hasta aquí, el contenido de la sentencia que nos ocupa se enmarca perfectamente dentro del ejercicio razonable de una típica función de control de legalidad por vía jurisdiccional. Pero lo que es mucho más difícil de entender es la decisión del Tribunal de establecer, en el considerando quinto, un conjunto de lineamientos para el nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización y, aún más, el resolutivo tercero de la sentencia que, como se recordará, establece que:

En el nombramiento que a la brevedad se realice del director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el Consejo General del referido instituto deberá atender a los lineamientos establecidos en el considerando quinto de la presente resolución (p. 95).

Y, por supuesto, esta perplejidad se extiende al resolutivo cuarto, que ordena: “La responsable deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento que dé a la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes” (p. 95).

Estas son las decisiones que me llevan a considerar la sentencia como “irrazonable”. Para abreviar, en mi justificación de este calificativo las trataré conjuntamente.

Las razones fundamentales para considerar irrazonable la sentencia en comento son dos: una de coherencia interna de la sentencia y otra de coherencia del papel del Tribunal Electoral en el sistema electoral y, en particular, *vis à vis* las funciones y el estatus del IFE dentro del mismo.

Si, como señala el Tribunal, el nombramiento es inválido por no cumplir con los requisitos establecidos en la ley, ¿por qué emitir, entonces, unos lineamientos para el nombramiento? Y, sobre todo, ¿por qué y para qué ordenar su cumplimiento? ¿Quién establece los criterios de validez del nombramiento? ¿La ley o el Tribunal? Si la respuesta es la ley, enton-

ces los lineamientos son superfluos. Si la respuesta es el tribunal, entonces la obligatoriedad de estos criterios no tiene ningún fundamento. En síntesis: el Tribunal entró a determinar un asunto que no le competía. El ejercicio razonable de sus funciones y competencias se limitaba a establecer la validez del nombramiento, nada más.

Por otra parte, ¿en qué se fundamenta la autoridad del TEPJF para ordenar al IFE que en el nombramiento del titular de un órgano técnico cumpla con los lineamientos establecidos en una sentencia y, aún más, que realice tal nombramiento “a la brevedad” y le informe del cumplimiento de la sentencia “dentro de las veinticuatro horas siguientes”? ¿No es acaso el de legalidad un principio rector del IFE, según lo establecido en la base V del artículo 41 constitucional? ¿No es caso “la autoridad” en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, según lo establecido en la misma disposición constitucional? Si la respuesta a las preguntas anteriores es afirmativa —cosa que no puede ser de otra manera a la luz de una lectura literal de las disposiciones constitucionales—, entonces, ¿qué hace el Tribunal Electoral ordenando al IFE que realice el nombramiento de sus órganos técnicos en cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 80 del Cofipe? En mi opinión, de nuevo, entrar irrazonablemente en un tema que no le compete.

Bien entendido, el control jurisdiccional de legalidad consiste en establecer las consecuencias de la calificación de un acto de autoridad (anulación del nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización) a la luz de la interpretación de una norma (artículo 80 del Cofipe). Hasta ahí llegaría, en todo caso, la competencia del TEPJF en este asunto. Una vez ejercida, corresponde al IFE (la autoridad en la materia) realizar de manera autónoma los actos, en las condiciones necesarias, para asegurar un nombramiento regular del titular del órgano en cuestión.

3. Debilitar el equilibrio institucional del sistema electoral mediante una decisión desmesurada e irrazonable: una decisión irracional

A la luz del desenlace del asunto —la reiteración del nombramiento del C. P. Cristalinas en el tiempo y la forma “ordenados” por la sentencia—, éste podría calificarse, en una primera instancia, como “irracional” en un sentido muy elemental: ¿para esto se utilizan los recursos limitados

del sistema electoral mexicano? ¿Para esto, una sentencia de 94 páginas y un dictamen de 104? Mucho ruido y pocas nueces...

Pero hay un sentido aún más preocupante en el que esta sentencia me parece irracional: desvirtúa el sentido y rompe el equilibrio institucional del sistema electoral mexicano. Desde luego, se trata, como señalaba al principio, de un asunto menor, cotidiano, que con toda seguridad no está llamado a generar ningún movimiento telúrico, pero apunta tendencias y, sobre todo, evidencia una forma de hacer las cosas que poco abona en el sentido de una mayor y mejor institucionalidad del sistema político.

El conjunto de decisiones contenidas en la sentencia SUP-RAP-46/2009, sólo puede ser entendido de manera integral —y presuponiendo, como no puede ser de otro modo, la racionalidad del Tribunal— sobre el presupuesto de que el tribunal *quería* entrar en el asunto; *quería* establecer los criterios para el nombramiento, y *quería* ordenar al IFE que se atuviera a los mismos. Realmente, por lo que he expuesto, el Tribunal no tenía buenas razones para ello y, en un sentido estricto, en buena medida tampoco tenía el poder normativo para hacer lo que quería. Pero, como el IFE hizo, efectivamente, lo que el Tribunal quería, podría pensarse que hasta ahí llegaron las cosas. Sin embargo, en mi opinión, la importancia del desvarío del Tribunal va mucho más allá de la resolución de un caso, apuntando una tendencia que, más temprano que tarde, dañará profundamente al sistema político mexicano.

Siguiendo la lógica constitucional, el sistema electoral está construido sobre la base de la posibilidad del control recíproco entre sus principales agentes institucionales. Y si bien, en el mecanismo interno del sistema electoral, el poder más “débil” corresponde al Tribunal —por no contar, parafraseando libremente a Madison, ni con el poder de la bolsa ni con el de los votos—, no por ello su papel es menos fundamental: mantener el equilibrio entre los otros dos elementos y, sobre todo, legitimar al sistema en su conjunto. Cuando, por cuenta propia o por “ventajas” a corto plazo, se “judicializa” la política o la administración, se asignan tareas a una institución que, por su propia naturaleza, está abocada a realizarlas mal; pues, como no puede ser de otro modo, los jueces son malos políticos y malos administradores.⁶

⁶ Lo mismo ocurre, por cierto, cuando el IFE asumen funciones de intérprete de los derechos de los partidos políticos, como ha quedado de manifiesto en sus recientes resoluciones respecto de los límites a la libertad de expresión de éstos en los procesos de campaña.

Pero, además, la judicialización de los procesos políticos y administrativos no sólo tiene este efecto de “irracionalidad funcional”, sino también un efecto paralizante del conjunto del sistema político, como consecuencia de no hacer creíbles ni las acciones políticas ni las decisiones administrativas, bajo la consideración de que “siempre” podrán ser modificadas en sede judicial. Esta es una tendencia peligrosa de la transición política mexicana que, como es sabido no sólo involucra la actividad del Tribunal Electoral, sino de los otros integrantes del Poder Judicial de la Federación y, en particular, a la Suprema Corte.⁷ El riesgo de parálisis o, incluso, de regresión, sólo puede ser contenido con una reflexión seria y profunda sobre el sentido de la institucionalización del sistema electoral y, en definitiva, de las implicaciones de la construcción de un régimen democrático. Pero, me temo, esa es una reflexión de mayor alcance que habrá que dejar para otro momento.⁸

⁷ Al respecto, véase, por ejemplo, el libro coordinado por César Astudillo y Lorenzo Córdova sobre los resultados del Seminario “Reforma y control de la Constitución: implicaciones y límites”, de próxima publicación.

⁸ He realizado algunas reflexiones complementarias a las que aquí presento en mi trabajo “El control de constitucionalidad desde una perspectiva funcional y operativa de la Constitución” que será publicado en el trabajo mencionado en la nota anterior.