

LA JURISDICCIÓN ELECTORAL A MITAD DE CAMINO: UN ESTUDIO DE CASO

José BARRAGÁN BARRAGÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento general del caso*.
III. *Aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de terceros*.
IV. *La sanción sin audiencia*. V. *Corolario final: una jurisdicción a mitad de camino*.

I. INTRODUCCIÓN

Me es grato presentar a la amable consideración de todos ustedes, asistentes a este III Congreso Internacional de Derecho Electoral, algunas consideraciones sobre la jurisdicción electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir del análisis de algunas de sus resoluciones, siguiendo la metodología del estudio de caso.

El título de este trabajo, además de indicar, como lo acabo de señalar, un estudio de caso, incorpora también, adelantándola, la conclusión general del mismo. En efecto, después del análisis realizado, recibí la impresión de que dicha jurisdicción se encontraba a la mitad de camino, confirmando lo que ha sido para mí una profunda convicción, a saber, la conveniencia de unificar de manera plena las diversas jurisdicciones federales, y, entre ellas, la electoral, al amparo del mencionado Poder Judicial de la Federación. Unificarla, repito, de manera plena. Es decir, asignándole lisa y llanamente a este poder competencia ilimitada sobre la materia electoral.

Como todos sabemos, la jurisdicción electoral, en su etapa más reciente e inmediata, era desempeñada por la Secretaría de Gobernación a través de un tribunal especial, dotado de ciertas prerrogativas de autonomía

* Consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

e independencia, pero siempre moviéndose en ese espacio de la administración pública federal.

Debido a esa discreta autonomía e independencia, o a su mismo carácter de tribunal especial, se llegó a justificar su existencia, sin poder evitar, como sucedió con la reforma del 22 de agosto de 1996 (fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*), su definitivo alejamiento de la esfera del Poder Ejecutivo para acercarse a la esfera del Poder Judicial de la Federación. Ha habido, pues, un acercamiento, no una integración plena de la competencia por razón de la materia, tal como debiera ser.

El Tribunal Electoral está adscrito al Poder Judicial Federal, pero se le mantiene separado y aislado por completo, como en un limbo, como si realmente no tuviera esa adscripción. Claro está, del Tribunal de ayer al de hoy existen muchas ventajas. Con todo, también vemos que hay desventajas muy graves, atribuibles precisamente a su aislamiento.

Según el Informe de 1997, hasta el día 21 de septiembre, el Tribunal había conocido de un total de 8,010 medios de impugnación. De éstos, 7,843 correspondieron a impugnaciones contra actos y resoluciones de carácter local y 53 fueron resoluciones de carácter laboral.

Sin duda alguna, una de las mayores ventajas es la consagración del juicio de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, ya que se promovieron 7,490 demandas, solicitando la expedición de su credencial, su inclusión o modificación en el listado nominal de electores. Con esto se probó la eficacia y el acierto en la implantación de dicho juicio de protección. Sin embargo, la lejanía de las salas de los domicilios de los electores, que no están en la misma ciudad sede, dificultará siempre el acceso de un mayor número de ciudadanos con iguales o parecidas demandas.

También se recibieron, según el mismo Informe, 114 juicios de revisión de actos de autoridades electorales estatales. Conoció, además, de 73 recursos de reconsideración y de 194 juicios de inconformidad.

Se trata, en suma, de actividades para proteger derechos electorales de los ciudadanos, así como para proteger los derechos e intereses de los partidos a través de los procedimientos de control de la legalidad y la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, federales y estatales.

Pasemos, pues, a examinar el comportamiento de este Tribunal, a través del análisis de caso, a fin de apreciar las graves limitaciones en que se mueve la administración de justicia en materia electoral.

II. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL CASO

El día 26 de junio de 1997 el Boletín de Prensa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación comunicó la emisión de varias resoluciones, recaídas sobre otros tantos recursos de apelación interpuestos por algunos partidos políticos en contra de actos de la autoridad electoral. De entre estas resoluciones, me interesa la que confirmó las multas impuestas por dicha autoridad electoral contra el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Popular Socialista y el Partido del Trabajo. Y, más en particular, mi comentario girará en torno al problema de fondo planteado por los partidos, los cuales opinaron que se les estaba aplicando retroactivamente una norma que los perjudicaba y que tampoco se les había escuchado en los términos de las garantías constitucionales.

Dos son las cuestiones concretas a dilucidar: una tiene que ver con la pregunta sobre si hubo o no hubo aplicación retroactiva de la ley; y si se les causó o no agravio a las garantías jurídicas consagradas en la Constitución a favor de los partidos reclamantes.

¿Qué importancia tienen estos hechos? Mucha. Es la importancia que tiene la resolución del Tribunal Electoral, no sólo porque todas y cada una de las resoluciones de un juez son importantes, porque importantes son en sí mismos los valores y los intereses puestos en juego en cada juicio, sino también porque puede dejarse precedentes de carácter vinculatorio para futuras resoluciones.

En el caso de una de esas resoluciones, la SUP-RAP-016/97, que es como se le clasificó, la importancia no sólo guarda relación con los intereses que en ella se ventilaron, sino también con la trascendencia política y jurídica que tiene el fondo mismo que se cuestionó.

Se trató, como todos sabemos, del recurso interpuesto por los partidos citados en contra de un acuerdo de sanción emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral por haber encontrado ilícitos en los informes correspondientes al año de 1996.

En realidad las cosas se complicaron debido a la reforma hecha al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por el decreto del 22 de noviembre de 1996, el cual modificaba el régimen hasta entonces vigente en materia de financiamiento de los partidos políticos. Esta reforma, precisamente, al consagrar un nuevo régimen, suscitó de inmediato el problema jurídico de cuál de los dos regímenes era el que

debía aplicarse a la hora de revisar y, en su caso, sancionar las irregularidades que se pudieran encontrar en los referidos informes.

La Comisión de Fiscalización, primero, y luego el Consejo General resolvieron aplicar el nuevo régimen, protestando que su aplicación no tenía carácter de retroactividad. Más tarde, e interpuesto el recurso de apelación, el Tribunal Electoral confirmó el sentido del acuerdo del Consejo General, razonando en términos muy parecidos a como lo había hecho la autoridad electoral. Incluso, el Tribunal Electoral llegó a expresarse, resumiendo su punto de vista, de la forma siguiente, según el texto del *Boletín* citado:

b) No se violó el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio del partido político apelante, ya que la obligación del PRI a presentar su informe anual nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996, momento en que también surgió el derecho de la autoridad de fiscalizar el origen y monto de los ingresos y de los egresos del partido político.

Pues bien, para llevar un cierto orden, creemos oportuno a continuación poner a la consideración del lector la existencia efectiva de esos dos regímenes, transcribiendo en paralelo las disposiciones de uno y otro, con la finalidad de apreciar todos sus pormenores; después nos preguntamos por cuál fue el régimen aplicado tanto por la autoridad electoral cuanto por el Tribunal que conoció de la apelación y confirmó el acto; luego nos ocupamos de los problemas de la retroactividad y de la falta de audiencia, que fueron los motivos por los cuales los partidos sancionados se inconformaron; y terminaremos con la formulación de algunas conclusiones.

III. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN PERJUICIO DE TERCEROS

La primera cuestión que se presentó en el fondo de esta apelación fue la relativa a si se había o no aplicado retroactivamente la ley en perjuicio de los partidos recurrentes, esto es, violándose la garantía del artículo 14 constitucional que prohíbe la retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna.

A fin de esclarecer bien esta cuestión, nosotros aquí iremos estudiando por separado cada uno de sus puntos y de las etapas temporales de su aplicación: primero, entonces, hacemos una explicación detallada de los

dos regímenes susceptibles de ser aplicables cuando se presentan estas cuestiones de retroactividad; en segundo lugar, pasaremos a determinar cuál fue el régimen que se aplicó realmente por la autoridad electoral, confirmado luego por la resolución del tribunal; en tercer lugar, entraremos al examen particular de cada uno de los puntos controvertidos; en cuarto lugar, llegaremos a la primera conclusión: sí hubo aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los partidos apelantes.

1. *Los dos regímenes*

Pues bien, para apreciar en su justa dimensión y en toda su profundidad, empezamos por decir que, en efecto, existen dos regímenes diferentes que, precisamente porque existen esos dos diversos regímenes legales, es por lo que se puede y, en su caso, se tuvo que plantear el problema de la retroactividad prohibida por la Constitución. He aquí de manera esquemática frente a frente las disposiciones fundamentales de uno y otro régimen:

**RÉGIMEN SEGÚN EL CÓDIGO
REFORMADO EL DÍA 24-IX-1993
VIGENTE HASTA EL 21-XI-96**

**RÉGIMEN SEGÚN EL CÓDIGO
REFORMADO EL DÍA 22-XI-1996
VIGENTE HASTA LA FECHA**

I. Entrada en vigor

Código

Artículo primero transitorio:

“El presente Código entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Código

Artículo primero transitorio:

“Las reformas comprendidas en el artículo Primero del presente decreto entraran en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

II. Derecho a recibir financiamiento público

Constitución

Artículo 41, fracción II:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de ma-

Constitución

Artículo 41, fracción II:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de ma-

nera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...

Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código

Artículo 41, 1, d):

“Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.”

nera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...

Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código:

Artículo 41, 1, d):

“Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.”

III. Obligación de rendir informes

Constitución

Artículo 41, fracción II:

“Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

Constitución:

Artículo 41, fracción II:

“Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código

Artículo 49-A, párrafo 1

“Los partidos políticos deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:” a) Informes anuales:

Código

Artículo 342, 2:

“Las sanciones a las que se refiere el párrafo anterior *les* podrán ser impuestas *a los partidos políticos* cuando:

a) incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código

Artículo 49-A, párrafo 1

“Los partidos políticos y las *agrupaciones políticas* deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:” a) Informes anuales:

Código

Artículo 269, 2:

“Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

Código

Artículo 342, 2, e):

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el artículo 49-A de este Código;”

(por ejemplo incumplan con los acuerdos relativos a informes)

Código

Artículo 269, 2, e)

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;”

IV. Plazo

Código

Artículo 49-A, 1, a), I:

“Serán presentados a más tardar dentro de los *noventa días* siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;”

Código

Artículo 49-A, 1, a), I:

“Serán presentados a más tardar dentro de los *sesenta días* siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;”

V. Autoridad encargada de recibir los informes

Constitución

Artículo 41, fracción III, párrafo II:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia... El Consejo General será su órgano superior de dirección...”

Constitución

Artículo 41, fracción III, párrafo II:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia... El Consejo General será su órgano superior de dirección...”

Código

Artículo 3, 1:

“La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al *Tribunal Federal Electoral* y a la Cámara de Diputados *erigida en Colegio Electoral para la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, en sus respectivos ámbitos de competencia.”

Código

Artículo 3, 1:

“La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.”

VI. Materia de los informes

Constitución

Artículo 41, fracción II:

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código

Artículo 49-A, 1, a), II:

“En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.”

Constitución

Artículo 41, fracción II:

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Código

Artículo 49-A, 1, a), II:

“En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y *las agrupaciones políticas* hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.”

VII. Proceso de creación e instalación de la comisión de consejeros

Código

Artículo 49, 6:

“Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá *en los términos del artículo 49-B de este Código, una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral*”.

Código

Artículo 49, 6:

“Para la revisión de los informes que los partidos políticos y *las agrupaciones políticas* presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, *según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.*

Esta comisión funcionará de manera permanente.”

Código

Artículo 49-A, 2, a):

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará convocar a la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen”;

Código

Artículo 49-A, 2, b):

“La comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales de campaña presentados por los partidos políticos. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;”

VIII. Procedimiento de dictaminación

1. Etapa de revisión

Código

Artículo 49-A, 2, b):

“La *comisión* contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la

Código

Artículo 49-A, 2, a):

“La *Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas* contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos *y, en su caso, por las agrupaciones políticas*. Tendrá en todo momento la facultad de solici-

veracidad de lo reportado en los informes,”

tar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político *y a las agrupaciones políticas*, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;”

2. Etapa de aclaraciones

Código

Artículo 49-A, 2, c):

“Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;”

Código

Artículo 49-A, 2, b)

“Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;”

3. Etapa de elaboración del dictamen

Código

Artículo 49-A, 2, d):

“Al vencimiento del plazo señalado en el inciso b) de este párrafo, o en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;”

Código

Artículo 49-A, 2, c):

“Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;”

4. Etapa de contenido del dictamen

Código

Artículo 49-A, 2, e):

“El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin”.

Código

Artículo 49-A, 2, d):

“El dictamen deberá contener por lo menos:

i. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

ii. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

iii. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.”

IX. Etapa de presentación del dictamen ante el Consejo

Código

Artículo 49-A, 2, f):

“En el Consejo General *se dará a conocer* el dictamen que haya formulado la comisión procediendo a *informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes;*”

Código

Artículo 49-A, 2, e):

“En el Consejo General *se presentará* el dictamen y *proyecto de resolución* que haya formulado la comisión, *procediendo a imponer, en su caso,* las sanciones correspondientes;”

X. Etapa de aprobación del dictamen

Código

Artículo 49-A, 2, f):

“En el Consejo General *se dará a conocer* el dictamen que haya formulado la comisión procediendo a

Código

Artículo 49-A, 2, e):

“En el Consejo General *se presentará* el dictamen y *proyecto de resolución* que haya formulado la co-

informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes;”

misión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;”

Código

Artículo 49-A, 2, g):

“Los partidos políticos podrán impugnar ante *la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen a que se refiere el inciso d) de este párrafo, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que concluya la sesión respectiva;*”

Código:

Artículo 49-A, 2, f):

“*Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia;*”

Código

Artículo 49-A, 2, h):

“El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir, a la Sala Central del Tribunal, cuando se hubiere interpuesto el recurso de apelación, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Federal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos”.

XI. Régimen de la audiencia constitucional que debe ir antes de la imposición de la sanción

1. Fundamento de la sanción

Código

Artículo 342, 2:

“Las sanciones a las que se refiere el párrafo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando:

a) incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

Código

Artículo 342, 2, e):

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el artículo 49-A de este Código;”

Código

Artículo 269, 2:

“Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

Código

Artículo 269, 2, e)

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código”

2. La sanción

Código

Artículo 342, 1, b):

“Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.”

Código

Artículo 342, 1, e):

“Con la cancelación de su registro como partido político.”

Código

Artículo 269, 1, b):

“Con la reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.”

Código

Artículo 269, 1, e):

“Con la cancelación de su registro como partido político *o agrupación política.*”

3. Autoridad competente

Código

Artículo 343, 1:

“Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que haya incurrido un partido político.”

Código

Artículo 266, 2:

“La Sala Central es competente para ...
m) Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo de este Código;”

Código

Artículo 343, 5:

“La Sala Central tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta al resolver y de ser procedente, para fijar la sanción correspondiente. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”

Código

Artículo 270, 1:

“Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.”

Código

Artículo 270, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.”

Código

Artículo 270, 5:

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”

4. Audiencia constitucional

Código

Artículo 343, 2:

“Recibida la comunicación a que se refiere el párrafo anterior, la Sala Central emplazará al partido político para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.
Sólo se recibirán las pruebas autorizadas por el artículo 327 de este

Código

Artículo 270, 2:

“Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria

Código y, a juicio de la Sala, la pericial contable. Si la Sala pidiere la pericial, ésta será con cargo al partido político.”

Código

Artículo 343, 3:

“En todos los casos en que se solicite la intervención de la Sala Central, el Consejo General del Instituto deberá remitirle la información y documentación que obre en su poder.”

la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.”

Código

Artículo 270, 3:

“Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.”

5. Resolución sancionadora

Código

Artículo 343, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, la Sala resolverá dentro de los quince días siguientes, salvo que por la naturaleza de las pruebas se requiera de una prórroga.”

Código

Artículo 270, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al consejo General del Instituto para su determinación.”

Código

Artículo 270, 5:

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”

6. Carácter de la resolución

Código

Artículo 343, 6:

“Las resoluciones de la Sala serán definitivas e inatacables.”

Código

Artículo 270, 6:

“Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.”

RÉGIMEN TRANSITORIO SEGÚN EL DECRETO DE REFORMAS AL MISMO CÓDIGO ELECTORAL DEL 31 DE OCTUBRE DE 1996

Artículo SEXTO:

“En tanto se realizan las reformas legales derivadas del decreto de fecha veintuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós del mismo mes y año, mediante el cual se declaran reformados diversos artículos en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ejercerá las competencias y atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le señala al Tribunal Federal Electoral.”

2. Determinación del régimen aplicado

En teoría no resulta muy difícil determinar cuál de esos dos regímenes es el que debía aplicarse en relación siempre con la obligación de dar cuenta en un informe anual acerca del origen y del monto de sus ingresos, que hubieren obtenido a lo largo de todo el año, es decir, obtenidos desde el día primero de enero hasta el día 31 de diciembre del año correspondiente. En relación también con la obligación de dar cuentas acerca de los gastos realizados durante el mismo periodo.

Decimos que, en general, no es muy difícil, pese a que en casos particulares, sí puede resultar muy difícil hacer dicha determinación. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa se encuentran positivamente algunos extremos de máxima dificultad: uno de ellos podría ser el precisar a quién correspondería aplicar la sanción, puesto que según el régimen del 24 de septiembre de 1993 le tocaba al Tribunal Federal Electoral, desaparecido luego por la reforma del 22 de noviembre de 1996.

En el supuesto que nos ocupa ¿qué régimen es el aplicable? Sin el más mínimo temor a equivocarse, el régimen aplicable hasta el día 21 de noviembre de 1996, no puede ser más que el régimen regulador de los ingresos y así como de los gastos, que es justamente el de la reforma del 24 de septiembre de 1993. Como también sabemos, por la entrada en vigor el mismo día de su publicación de la reforma del 22 de noviembre de 1996, los ingresos, así como los gastos necesariamente pasaron a ser regulados por esta última reforma. Por tanto, aunque en la práctica resulte bastante complicado, los informes de 1996 quedaron regulados por ambos regímenes.

Según se aprecia bien de la lectura de uno y otro régimen, se llega a la conclusión de que los dos regímenes en general están bien dibujados, tanto más que ambos regímenes fueron complementados con sendos y oportunos acuerdos del Consejo General que pasaron a reglamentarlos con mucho detenimiento y con todo detalle.

Ahora pues la pregunta importante es la siguiente: ¿qué hizo la autoridad electoral? ¿hizo una aplicación exacta y precisa de uno y otro régimen?

Para dar una respuesta cabal a las interrogantes que anteceden, es importante reconocer que la autoridad electoral procedió con muchas dudas y muchos titubeos. En efecto, a veces da a entender que está aplicando el régimen del 24 de septiembre de 1993 y que, por ello, es cierta su afirmación de que, por ese motivo, no hubo, ni podía haber, retroactividad en su aplicación.

Con todo, si nos fijamos bien, percibiremos muy claramente que, salvo ciertas citas, el régimen aplicado fue el que nació con la reforma del 22 de noviembre de 1996 y por este hecho es muy lógico preguntarse si la aplicación de esta normatividad fue hecha con efectos retroactivos y, a continuación, si esos efectos fueron en perjuicio de terceras personas, que es lo que está prohibido en la Constitución.

La simple lectura del dictamen consolidado; del acuerdo de sanción; del informe circunstanciado rendido por la autoridad electoral; así como de la resolución del Tribunal que confirmó los términos del acuerdo, muestra que el régimen aplicado fue el que nació con la reforma tantas veces citada del 22 de noviembre de 1996. Por tanto, la aplicación retroactiva es manifiesta, y debemos ver por qué las autoridades dicen que no se aplicó retroactivamente norma alguna, pese a que en realidad se estuvo aplicando la nueva reforma y ver si esa aplicación, de las autoridades, no sólo fue retroactiva sino que se hizo en perjuicio de terceros.

A. Aplicación de la ley nueva por la autoridad electoral

Sin el ánimo de citar todos los pasajes, sí resulta interesante citar algunos ejemplos que no dejen lugar a dudas:

El primer ejemplo está tomado del Informe circunstanciado rendido por la autoridad electoral. En su página 12 expresamente afirma que no se puede aplicar el régimen de 1994 porque ya había sido derogado:

Sin embargo, no habría razón para fundamentarse en una ley que ya no rige y que ha sido sustituida por otra, que indica en qué términos y forma debe aplicarse alguna sanción y si esta ley no excluye las infracciones cometidas con anterioridad a la misma, ni la manera de combatir los términos y plazos para que comience a correr la prescripción, es indudable que solamente puede aplicarse la ley en vigor.

La lógica de la afirmación transcrita es aplastante. Una ley derogada jamás deberá ser aplicada. Sin embargo, esta afirmación encierra una falacia: en efecto, la ley derogada ya no podrá aplicarse en el porvenir, a partir de la fecha en que fue derogada: esto es absolutamente cierto. Pero, esta verdad no se aplica respecto a hechos, actos y omisiones que nacieron durante la vigencia de la ley derogada y cuyos efectos, por la misma previsión de la norma, tengan que irse presentando después de haber dejado de existir la ley que les dio vida. En estos casos, la ley aplicable es lógicamente la derogada, en virtud de que se trata de hechos y actos realizados cuando todavía tenía vigencia y era obligatoria, aclarando que respecto de beneficios penales, éstos se aplicarán aun retroactivamente.

La clave para determinar si una ley puede aplicarse retroactivamente es la de preguntarse si produce o no perjuicios a los obligados por la ley derogada, como luego veremos.

Esto es lo que ocurrió con la obligación de informar de hechos y actos nacidos por la fuerza legal de la reforma del 24 de septiembre de 1993, por lo menos hasta el 21 de noviembre de 1996. Los partidos deben cumplir con las obligaciones impuestas aun después de derogada la norma anterior, porque la nueva modificó el régimen de esa obligación pero no las suprime, más aún creo que se decretó un régimen más severo.

Por otro lado y aceptando el razonamiento de la autoridad de que no se podía aplicar el régimen de 1994 por haber sido derogado, lógicamente tampoco se podía aplicar el nuevo con efectos retroactivos porque necesariamente se trataba de imponer sanciones. Es decir, los afectados tienen obligación por un lado, pero por otro tienen ciertos derechos a su favor, que no trae la nueva ley, o que los trae de manera limitada. Por ejemplo, conforme a la norma del 24 de septiembre de 1993, los partidos disponían de 90 días para entregar los informes frente a 60 días que da la nueva ley. Otro ejemplo, los partidos tenían derecho a que un tribunal en sentido propio (es decir, de jueces) fuera quien les impusiera la sanción, previa audiencia, etcétera.

Es una primera confesión. Hay otros pasajes en los que la autoridad electoral cita varias tesis jurisprudenciales para justificar que es posible y es legalmente aceptable aplicar retroactivamente una ley. Aquí está confesando otra vez que efectivamente aplicó el nuevo régimen. Véase lo que se dice sobre este particular en la página 12 del mismo informe.

Lo anterior significa que la competencia de la Comisión de Fiscalización es de índole procesal y por tanto, es de orden público, por lo cual, su aplicación inmediata en los asuntos de trámite resulta conducente, sin que ello signifique retroactividad en perjuicio de persona alguna; es decir, no es posible hablar de retroactividad tratándose de leyes procesales.

Aquí se está justificando la aplicación de la norma nueva, calificando como procesal y generalizando, se dice que las leyes procesales pueden aplicarse retroactivamente. No es exacta esta apreciación. Primero, es falso que el régimen nuevo sea todo procesal, pues también impone obligaciones y sanciones, junto a la regulación de los trámites a seguir; y, segundo, la prohibición del artículo 14 constitucional no distingue entre leyes procesales y leyes sustantivas, sencillamente prohíbe que la ley, cualquier ley, se aplique retroactivamente en perjuicio de persona alguna.

En suma, invitamos al lector a releer, comparativamente, las normas de uno y otro régimen para apreciar cómo el régimen aplicado fue el mismo, no obstante las citas que se puedan encontrar del régimen del 24 de septiembre de 1993. Según este régimen de 1993 debía crearse una Comisión especial, que no se creó; luego debía ser formalmente convocada e instalada por el Consejo; debían ser 90 días el plazo para entregar el informe y no 60; debía la Comisión presentar informe al Consejo, éste no aprobaba, sino que lo remitía al Tribunal Federal Electoral, que daba espacio para la audiencia constitucional y después resolvía si sancionaba o no. Nada de este régimen se tomó en cuenta. Concluyendo, sin lugar a dudas que el régimen aplicado fue el menor.

Este nuevo régimen crea una Comisión de Fiscalización, que tiene carácter permanente, que dio 60 días para entregar el informe; que los revisó; que dio periodo para aclaraciones; que formuló informe consolidado y proyecto de sanción; y que fue el Consejo quien sancionó sin dar espacio a la audiencia constitucional, aceptándose el recurso ante el mismo Tribunal Electoral.

Por cierto, nadie discute la posibilidad de aplicar retroactivamente una ley, sobre todo en materia penal cuando se favorece al reo, o en algunos casos de la materia civil, que tal es el carácter de la jurisprudencia citada. Ahora bien, nunca y en ningún caso es aceptable aplicar retroactivamente una ley en perjuicio de terceros, que es el supuesto que se discute, porque lo prohíbe nuestra Constitución y todas las Constituciones de los países civilizados.

En el mismo Informe se aprecia la aplicación indubitable de la nueva norma, véanse las páginas 13, 14, 15 y 16.

En estas páginas buscando legitimar la competencia de la Comisión de Fiscalización, se cita el párrafo 6 del artículo 49, así como el párrafo 1 del artículo 49-A, siempre de la misma reforma.

Como lo advertimos, con esta cita se busca legitimar la competencia de la Comisión de Fiscalización, porque es la que efectivamente estaba conociendo de la revisión de los informes, debido a que nunca se acordó la creación de la Comisión especial prevista en la norma del 24 de septiembre de 1993. Suponiendo que, por no haberse creado esta Comisión, no habría otro remedio más que el de habilitar a la nueva Comisión de Fiscalización, el régimen que debió aplicar en su ejercicio la nueva Comisión no debió ser el de la reforma del día 22 de noviembre de 1996, sino el anterior del día 24 de septiembre de 1993.

En el resto de las páginas del Informe, que comentamos, sólo se va tratando de justificar la aplicación de la legislación nueva, de tal manera que no existe la menor duda de que la autoridad electoral aplicó definitivamente este nuevo régimen y su aplicación fue retroactiva ¿Qué dijo el Tribunal? Veámoslo.

B. La confirmación hecha por el Tribunal

Ya hemos dicho que el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal confirmó el acuerdo sancionador de la autoridad electoral en una resolución muy extensa de 133 páginas.

El partido apelante formuló ocho diferentes tipos de agravios: falta de notificación; falta de la debida fundamentación y motivación; aplicación retroactiva de la reforma del 22 de noviembre de 1996; fue sancionado sin la audiencia constitucional; aplicación retroactiva de un acuerdo relativo a lineamientos del día 31 de enero de 1997; ser sancionado sin que hubiere habido ilícito alguno; falta de equidad y de imparcialidad en relación con la

materia objeto de la fiscalización; y falta de equidad y de imparcialidad en relación con la metodología empleada durante la revisión.

De las consideraciones jurídicas formuladas en relación con cada uno de los agravios se desprende la total aceptación de los términos del acuerdo de la autoridad electoral, de manera que se van declarando infundados uno a uno dichos agravios con fundamento en la aplicación de las normas nuevas implantadas a raíz del decreto del 22 de noviembre de 1996, tal como se aprecia en la página 78, en donde se citan como aplicables:

I) Artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 41, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II) Artículos 1; 3; 22, párrafo 3; 23; 36, párrafo 1, inciso c); 38, párrafo 1, incisos a) y k); 39; 40; 49, párrafo 6; 49A; 49B; 66, párrafo 1, inciso f); 69, párrafo 2; 73, 80, 82, párrafo 1, incisos h), i), w) y z); 86, párrafo 1, incisos d), i), j) y l); 269 a 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Todos estos artículos son del Código reformado a partir del 22 de noviembre de 1996. Es correcta, en opinión del Tribunal, la aplicación del nuevo régimen. Incluso afirma que al aplicarse no hubo aplicación retroactiva:

...las reformas llevadas a cabo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en noviembre de mil novecientos noventa y seis, una vez que cobraron vigencia rigen hacia el futuro, esto es, están dirigidas a normar o regular todas las situaciones que se presentaran posteriormente, por lo que si la obligación del partido político recurrente de presentar su informe anual, respecto del manejo de sus ingresos, se concretó dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del mil novecientos noventa y seis, de acuerdo al artículo 49-A, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral actual, es claro entonces que las normas aplicables en la especie eran precisamente las que estaban vigentes en esa época, es decir, las reformadas en noviembre del año próximo pasado, por lo que la aplicación que de ellas hizo la autoridad responsable en la resolución impugnada, no configura la pretendida retroactividad en perjuicio del partido apelante, máxime que con anterioridad a las reformas de noviembre de mil novecientos noventa y seis, también existía, por parte del accionante, la obligación de rendir al informe anual de su estado financiero —ingresos y egresos— que dicho partido hubiera tenido.

¿Qué dice, en concreto, el Tribunal en ese párrafo que acabamos de transcribir? La respuesta es manifiesta: que no se violó el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio del partido apelante. A continuación nos da dos razones, en que funda su dicho: primera razón, porque la obligación del PRI a presentar su informe nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996; y segunda razón, porque el derecho de la autoridad de fiscalizar el origen y monto de los ingresos y egresos del partido político surgió un día después del mismo 31 de diciembre de 1996.

De lo dicho por el Tribunal fácilmente se colige, de manera lógica, el reconocimiento explícito y cierto de convalidar la aplicación del régimen jurídico relativo a la fiscalización creado por el decreto del 22 de noviembre de 1996. Esta consecuencia es irrefutable. Si la obligación a presentar el informe anual nació a partir del día siguiente al 31 de diciembre de 1996; y si el derecho de la autoridad de fiscalizar surgió en ese mismo momento, queda muy claro que el régimen que contempla la obligación del partido y el derecho de la autoridad no es otro sino el creado por la reforma del 22 de noviembre de 1996.

Ya sabemos cuál fue el régimen que se aplicó. Fue el nuevo régimen, por eso es que la Comisión que recibió los informes, fue la Comisión de Fiscalización, creada justo a raíz de esa reforma del 22 de noviembre de 1996; la misma Comisión examinó y cuidó de cumplimentar el procedimiento respectivo. Conforme a la nueva normatividad fue el Consejo General y no el antiguo Tribunal Federal Electoral, el que formuló la sanción. Por último, la apelación se interpuso ante un nuevo órgano jurisdiccional, creado a partir de la reforma tantas veces mencionada, como es el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, quedan en pie las dudas y las cuestiones de fondo. Por ejemplo, supuesta la aplicación del nuevo régimen, ¿hay o no hay aplicación retroactiva? Suponiendo que hay aplicación retroactiva, ¿hubo o no aplicación en perjuicio de terceros? Y subsisten las cuestiones relativas a la veracidad y sustentabilidad de las dos razones en que funda el Tribunal Electoral su resolución.

Esto es, ¿realmente la obligación a entregar un informe, que es precisamente el que abarca a ingresos y gastos, obtenidos y realizados respectivamente a partir del día primero de enero de 1996, nace dentro de los 60 días siguientes a partir del día 31 de diciembre de 1996? ¿No se están confundiendo los momentos en que, por un lado, nacen las obligaciones

en general, y, por otro lado, se inicia el plazo dentro del cual deben ir entregándose los informes, que no son otra cosa sino unos escritos que contienen la información relativa a los tiempos y a las formas en que se fueron cumpliendo las obligaciones de referencia?

Por otro lado, ¿realmente el derecho a fiscalizar el origen y el monto de los ingresos y egresos de la autoridad electoral nace a partir del día siguiente del 31 de diciembre de 1996? ¿No se está igualmente confundiendo el momento en que nace la atribución de competencia a dicha autoridad, con el momento a partir del cual dicha autoridad está obligada a realizar el examen de revisión y de fiscalización? A mayor abundamiento, ¿acaso no son dos cosas diferentes, una el plazo dentro del cual los partidos están obligados a entregar sus informes y otra cosa, el plazo a partir del cual la autoridad está facultada para iniciar la revisión de los informes, que, en todo caso, inicia una vez concluido el término previsto para la entrega de los informes?

3. Examen particular de los puntos controvertidos

Ahora veamos cuáles fueron los puntos controvertidos. El primero de ellos debe ser, sin duda, el relativo a precisar en qué momento temporal nace la obligación para los partidos de rendir informes a la autoridad electoral acerca de sus ingresos y de sus gastos; un segundo punto controvertido tiene que ver con el momento en que nace la competencia de la autoridad electoral para la fiscalización de los recursos económicos y financieros de los partidos; un tercer punto sobre el contenido mismo de los informes, para precisar la extensión de la obligación de informar; un cuarto punto, se refiere a las formas y los formatos en que deben rendirse los informes; un quinto punto, será el relativo a los plazos fijados para cumplir con dicha obligación por parte de los partidos.

A. Nacimiento de la obligación de rendir informes anuales

Resulta de la máxima importancia precisar si había o no la obligación de rendir un informe por los partidos políticos y precisar su alcance y naturaleza. En efecto, aquí se cifran algunos de los errores en que incurrió tanto la autoridad sancionadora cuanto la autoridad jurisdiccional, que ratificó la sanción. Consecuentemente, aquí radican los fundamentos alegados por los partidos recurrentes porque, dicen, no se les aplicó la norma correctamente.

El texto, ya transcrito del *Boletín*, dice en primer lugar, que la obligación del PRI a presentar su informe anual nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996.

Evidentemente es falsa esa aseveración. Al Tribunal se le olvidó por completo la teoría general de las obligaciones, quizá porque se estudian muy al principio de la carrera. De manera deliberada el Tribunal confundió el momento preciso en que nacen las obligaciones de hacer o no hacer por parte de los sujetos obligados con la fecha durante la cual, o a partir de la cual debe o se deben cumplir dichas obligaciones. Igualmente confundió la fecha a partir de la cual surgió el derecho de la autoridad para fiscalizar el cumplimiento de dichas obligaciones con la fecha a partir de la cual, esa misma autoridad es facultada para verificar si los obligados cumplieron o no en tiempo y forma. Veamos lo que dice la norma que impuso las obligaciones.

Ante todo, no perdamos de vista que el informe de referencia se corresponde con el periodo de tiempo que va del primero de enero al 31 de diciembre de 1996. Como es lógico y si no se ha cambiado la teoría de las obligaciones, para pensar en que existe la obligación de rendir un informe de todos y cada uno de los ingresos obtenidos a partir del primero de enero de 1996, así como de lo gastado a partir de esa misma fecha, se necesita reconocer y admitir la existencia previa, o anterior al inicio de la entrada en vigor de la obligación, de una norma jurídica estableciendo o creando esa misma obligación.

Para precisar bien las cosas, recordemos también, como ya se reconocía en época de los romanos, que existen varias fuentes de donde emanar o nacen las obligaciones. Las personas físicas, teniendo capacidad para ello, pueden obligarse recíprocamente en cosas lícitas; pero, tratándose de materia de carácter público (orden público, sobre todo, como es el caso de la materia electoral) otra gran fuente de nacimiento de obligaciones es la misma ley, *ex lege*, como dicen los tratadistas romanos.

Esto es, la obligación impuesta a los partidos políticos de rendir un informe cabal acerca del origen y monto de sus ingresos que obtengan a partir del mismo primero de enero de 1996 y durante todo ese año, así como de los gastos que realizarán durante los 365 días de ese mismo año, es una obligación que necesariamente tenemos que encontrar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente con anterioridad al mismo día primero de enero de 1996, es decir, vigente con anterioridad a la fecha en que nacen las obligaciones de referencia.

Ahí está, en efecto, ese código. Nunca estuvo escondido, simplemente fue reformado en dos ocasiones durante el transcurso de 1996: una reforma entró en vigor el día primero de septiembre y la otra el día 23 de noviembre. La primera reforma no afectó este capítulo de las obligaciones de rendir el informe de referencia; la segunda reforma sí lo afectó de manera directa, modificando muchos aspectos, según luego lo veremos.

Había un Código que, desde 1994, por citar la fecha de la edición oficial conocida, impuso la obligación de rendir el informe de referencia; que fijó los extremos o la materia objeto del mismo; así como los procedimientos y los plazos según los cuales se le daría cumplimiento. Veámoslo.

a. Del derecho de recibir financiamiento público y privado

Tal vez debemos, en este análisis, comenzar por recordar que los partidos políticos, conforme al artículo 41 de la Constitución, al artículo 41, párrafo 1, letra d) y 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen derecho a recibir financiamiento para el desarrollo de sus actividades estatutarias y, muy en especial, para sus campañas políticas. Este financiamiento puede ser, por razón de su origen, de carácter público lo mismo que de carácter privado.

El artículo 41, al hablar de las prerrogativas, enumera en el párrafo 1, letra d), lo siguiente: “Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.”

Acorde con esta previsión, el artículo 49 regula con gran detalle todo lo concerniente al régimen de este financiamiento tanto público como privado, también estudiado por su servidor en otro lugar, a donde nos remitimos ahora.

b. La obligación de rendir informes anuales sobre el origen y monto de los ingresos y de los gastos

Al propio tiempo que la Constitución y el Código les reconocen a los partidos la prerrogativa de poder recibir financiamiento público y privado, les imponen la obligación precisa de sujetarse a ciertas reglas mínimas, diríamos, de control por parte de la autoridad electoral, entre otras cosas, para poder hacer respetar ciertas limitaciones y ciertas prohibiciones que la ley establece tanto respecto a ingresos cuanto respecto a gas-

tos. Por ejemplo, está prohibido recibir financiamiento de alguna iglesia o religión, o de algún ministro del culto, o del extranjero. También están sujetas a ciertos topes máximos las aportaciones privadas de los simpatizantes, etcétera.

Pues bien, para poder llevar a la práctica algunas de esas reglas de control por parte de la autoridad electoral, se impone legalmente la obligación de los partidos políticos de rendir informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de sus ingresos y de sus gastos.

La Constitución, en el artículo 41, fracción II, indica que “la Ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas electorales”. Más adelante, en el párrafo tercero de la misma fracción II, se lee textualmente:

La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La ley ordinaria, pues, es la encargada de fijar los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y asimismo, señalará las sanciones, etcétera.

Pasando a la ley ordinaria, que no es otra sino el Código, que venimos citando, nos encontramos que el artículo 49-A, párrafo primero impone, en particular, la obligación de rendir informes y dice:

Artículo 49-A

1. Los Partidos políticos deberán presentar ante la comisión de Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

b) Informes de campaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral; y

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Está claro. Los partidos deberán presentar ante la Comisión del Instituto los informes multicitados. Aquí está la obligación, innegable, indiscutible. Esta es la fuente última de la obligación de rendir informes. Dicha obligación nace aquí y no a partir del día 31 de diciembre de 1996 como tontamente señala el Tribunal. Si no hubiera habido una norma tan clara y explícita como la que se cita arriba, obligando a los partidos con anterioridad al primero de enero de 1996, ciertamente no se habría originado esa obligación de rendir informes a partir de esa fecha. Se aclara y se precisa que habrá dos clases de informes: unos de carácter anual y otros de campaña.

El mismo Código regula los pormenores de las materias objeto de los informes, así como de los procedimientos administrativos a cuyo control deben sujetarse, en ese mismo artículo 49 párrafo 1, letra a), así como en el párrafo 2, en relación con lo dispuesto en el artículo precedente, que es el 49, párrafos 5 y 6, así como en relación con el artículo 49-B y 49-C, así como, para efectos sancionadores, en relación con el artículo 38 y artículo 39, el cual nos remite luego al 342 y 343, todos del Código citado.

Como efecto de estos mandatos, sobra decir que los partidos estuvieron obligados, y consta que cumplieron, sin perjuicio de la imposición de sanciones a que se hicieron acreedores algunos de ellos, a rendir informes anuales para 1995 (del 1o. de enero al 31 de diciembre); y debían entregar y entregaron el informe de 1996 (del 1o. de enero al 22 de noviembre, bajo el régimen que venimos invocando; y del 23 de noviembre al 31 de diciembre de 1996, bajo el nuevo régimen reformativo, que ya citamos).

B. De la competencia de la autoridad electoral

Para esclarecer el momento en que nace la competencia de la autoridad electoral para recibir y examinar los informes y así poder desmentir las afirmaciones del Tribunal Electoral en el sentido de que esa competencia nació a partir del día 31 de diciembre de 1996, conviene recordar otra vez que es la Constitución misma, en su artículo 41, ya citado, texto vigente con anterioridad al primero de enero de 1996, en donde está el fundamento mismo de su competencia, la cual se completa, al ser reglamentada, en los términos que ya conocemos de los artículos 38, 39, 41, 49, 49-A, 49-B, 49-C, 342 y 343 principalmente.

La Constitución, en efecto, establece que el Instituto Federal Electoral es la autoridad en la materia. Éste ejercerá sus funciones a través de su Consejo General, etcétera. El Código, por su parte, siguiendo estos mandatos, le otorga la competencia relativa al control y vigilancia del origen y monto de los ingresos y gastos, y del consecuente examen de los informes anuales y de campaña al mismo Consejo, y, para la imposición de la sanción al entonces llamado Tribunal Federal Electoral.

No cabe la menor duda sobre el momento en que nace la competencia de la autoridad electoral para conocer de los informes relativos al año de 1996. El momento de su nacimiento es la fecha del enunciado constitucional, que es anterior a la fecha del Código del 24 de septiembre de 1993 y es esta misma fecha de este código. No podría ser de otra forma.

Si se aceptara el dicho del Tribunal, de que es a partir del día 31 de diciembre el momento en que “surgió el derecho de la autoridad de fiscalizar”, resultaría imposible retrotraer ese derecho al conocimiento de actos y de hechos acaecidos con anterioridad sin violar gravísimamente el principio constitucional de la no retroactividad. Quizá el Tribunal, y esto lo verá el lector a continuación, después de explicar el procedimiento según el cual deben requisitarse dichos informes, quiera decir que a partir del 31 de diciembre de 1996 se abrió el plazo de recepción de los informes, plazo que debía prorrogarse hasta por 90 días y no por 60 como dice el Tribunal, ya que el Código vigente hasta el 22 de noviembre de 1996 establece 90 días, mientras que el nuevo código ya fijó sólo 60. Las cosas, pues, son muy graves.

Para mayor claridad, citamos a continuación los preceptos constitucionales que le reconocen al Instituto Federal Electoral la referida compe-

tencia, según el texto de 1993, vigente en 1995, 1996 y 1997, para que no haya duda sobre el particular. Copiamos de la Constitución:

“Artículo 41. III, párrafo segundo:

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia ... El Consejo General será su órgano superior de dirección ...”

No ha habido cambios de entonces a esta fecha en cuanto a ese principio de competencia. Varió muchísimo su integración y el régimen del derecho de voto en el Consejo General, pero esta es otra materia.

Por su lado, el artículo 3o. del Código de 1993 dice que:

“1. La aplicación de normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Federal Electoral y a la Cámara de Diputados...”.

Nada cambió de esta redacción a la nueva que se introdujo por la reforma del 22 de noviembre de 1996, salvo que en vez de hablar del Tribunal Federal Electoral, el nuevo régimen habla del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, sí hay un cambio respecto de la competencia para imponer las sanciones: hasta el 22 de noviembre de 1996 era competente el Tribunal Federal Electoral; después de esa fecha, la autoridad competente para imponer la sanción es el mismo Consejo.

Por tanto sí hubo un cambio completo y radical de la competencia sancionadora y este extremo pone más en entredicho las aseveraciones del Tribunal que venimos criticando con toda razón.

C. Contenido o materia de los informes anuales

Según se puede apreciar, de lo que dicen los textos citados se deduce que la materia objeto de los informes anuales tiene que ver con el origen y monto de todos los ingresos de los partidos que hubieren obtenido o recibido del día primero de enero hasta el 31 de diciembre del año correspondiente. En el caso que nos ocupa, se trata del informe de 1996. La Constitución en su artículo 41, fracción II, párrafo tercero, ya citado, incluye también como materia lo relativo al uso de todos los recursos con que hubieren contado durante el año a que se contrae el mencionado informe.

Esas dos especificaciones, son las materias objeto de los informes anuales. Como ya lo hemos manifestado, la ley impone limitaciones y prohibiciones respecto al origen de los recursos; de igual modo impone límites al monto de ciertas percepciones y, por descontado, que señala cuál debe ser el uso que deberá darse a dichos recursos. De manera que es en relación con el cumplimiento de estas limitaciones y prohibiciones,

así como en relación al uso de los recursos, que pueden presentarse irregularidades, errores e inclusive posibles ilícitos que, desde luego, contempla específicamente la ley y los sanciona si se producen. Es decir, los informes se rinden como medidas de control y de vigilancia y la autoridad deberá examinarlos con cuidado para castigar los ilícitos que pudieran cometerse sobre el particular.

D. Las formas y formatos técnicos en que deben presentarse los informes

La ley o el código no señalan con los pormenores deseables las formas impresas o los formatos técnicos en que deben vaciarse los informes anuales. Tampoco es muy explícita cuando fija los requisitos formales y de procedimiento con que deben de aceptarse las aportaciones del financiamiento privado; al menos, no en todos los casos. Por ejemplo, respecto de las cuotas de sus afiliados la ley remite a lo que establezcan los partidos; se aceptan aportaciones de sus organizaciones sociales sin decir nada respecto a formas y requisitos; podrán recibirse fondos por medio de colectas, respecto de cuya formalización y montos nada se dice.

Claro está, el Consejo General mediante sendos acuerdos que oportunamente ha venido emitiendo es el que ha reglamentado con mayores pormenores toda esta parte relativa a las formas impresas, formatos técnicos y demás requisitos según los cuales debe vaciarse la información financiera rendida en los informes.

Pues bien, el incumplimiento relativo al empleo de los formatos técnicos y de los requisitos exigidos en cada caso por el Consejo, a través de sus acuerdos, lógicamente también pueden ser valorados por la autoridad electoral y, llegado el caso, ser objeto de sanciones.

E. Los plazos

Al hablar de los plazos, por un lado debemos contemplar el plazo temporal al que se refiere la obligación de rendir el informe. Este plazo es anual. Esto es, el informe debe abarcar del primero de enero de cada año al 31 de diciembre del mismo año. Por eso hablamos de informes anuales. Pero, por otro lado debemos tomar también en cuenta los plazos fijados por la ley para la entrega y recepción de tales informes. Por último aquí veremos quién es la autoridad competente para recibir esos informes.

a. El informe es anual

El código, como sabemos, al detallar los procedimientos, lo mismo que al fijar las materias de los informes, también fija y precisa los plazos. Una clase de informes son anuales, es decir, abarcan el plazo comprendido desde el primero de enero al 31 de diciembre de cada año.

Por tal motivo, el informe de 1996 abarcará todos y cada uno de los ingresos recibidos desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre inclusive. Asimismo abarcará los gastos realizados durante ese mismo periodo de tiempo o plazo.

Todo esto significa que las normas, reguladoras de estas materias, tendrán que ver con los hechos, con los fenómenos, con la actuación, con las omisiones, etcétera, de los partidos, realizados o dejados de realizar, durante ese mismo periodo de tiempo. Esto significa que existe, y debe de haber necesariamente, una relación como de causa y efecto, entre lo que dice la obligación relativa al origen y monto de los recursos, lo mismo que al uso de esos recursos, sin olvidarnos lo que dicen los acuerdos respecto a formas y formatos y demás aspectos relativos a su requisitación y cada uno de los hechos, actos, fenómenos, actuaciones y omisiones relativas a dichos ingresos y dichos gastos. Es decir, los ingresos son tales y ascienden a tanto porque hay una norma anterior que impone la obligación de que tengan tal o cual origen, o de que no provengan de tal o cual persona, instancia o institución y de que deban de gastarse de cual o tal manera. Y, en esa lógica, se concluye en que, si hubiere ilícitos, se sancionarán conforme a lo previamente establecido por la ley.

Se fiscalizan los ingresos y los gastos porque hay obligación previa de sujetarse a esa fiscalización y porque hay competencia previa para realizarla. La materia objeto de la fiscalización es la materia contemplada por cada informe. El informe de 1996 sujeta a fiscalización los ingresos y gastos comprendidos, repetimos, entre el primero de enero y el 31 de diciembre de ese año.

b. Periodo de entrega y recepción de informes

He aquí un plazo distinto al plazo que abarca la materia objeto del informe, y, por ello, la materia sujeta a control. Hablamos ahora del plazo fijado para entregar los informes y, por tanto, para ser recibidos por la autoridad competente. Dice al respecto el artículo 49-A, párrafo 1, letra

a), fracción I, que los informes anuales “serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte”.

Esto es lo que se dice, según el texto que estuvo en vigor hasta la reforma del día 22 de noviembre de 1996.

En efecto, la reforma del 22 de noviembre de 1996 modificó este término, de manera que en vez de dar 90 días tan sólo otorga 60 para la entrega de los informes: Dice la nueva redacción:

“Artículo 49-A 1.

Los informes anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte...”

He aquí la primera gran prueba de que hubo aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de terceros. El Tribunal Electoral, como ya vimos, confiesa sin inmutarse, sin avergonzarse que la obligación del PRI a presentar el informe nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996. Mentira. Hay una doble mentira: primero, la obligación de presentar el informe nace por lo dispuesto en el artículo 49-A, párrafo 1, letra a) del Código del 23 de septiembre de 1993, el cual dice que “los partidos deberán presentar... los informes... anuales”. La segunda mentira tiene que ver con el plazo permitido para su entrega, que es algo muy diverso a la obligación misma, y ese plazo no es el de 60 días, que es lo que marca la reforma del 22 de noviembre de 1996, sino lo que dice el texto ya citado del 23 de septiembre de 1993. Es decir, son 90 días.

Igualmente es falso que, a partir del 31 de diciembre de 1996 surja el derecho de la autoridad de fiscalización, primero, porque ya vimos que no son 60 días, sino 90 y, segundo, porque todos esos días, constituyen un término inaplazable que la ley da a los partidos para entregar sus informes, pero no para iniciar su fiscalización. El inicio de la fiscalización, o del derecho de hacer efectiva la fiscalización en relación con el informe, comienza al finalizar dicho plazo de los 90 días: tal como lo establece el mismo artículo 49-A, párrafo 2, letra b), según lo explicamos a continuación al hablar de la autoridad competente para recibir los informes y al hablar del procedimiento de revisión de dichos informes.

c. Autoridad competente para recibir los informes

El Código nos explica de manera precisa quién es la autoridad competente para recibir los informes y cuáles son los medios y los procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo la revisión de los mismos.

La autoridad competente no es otra sino el Consejo General del Instituto, el cual deberá proceder a la creación de una Comisión de Consejeros para que, después de haberla instalado formalmente, proceda a la recepción de los informes:

Así era, al menos, el régimen decretado por el Código de 1993, vigente hasta la entrada en vigor de la nueva reforma del 22 de noviembre de 1996. En efecto, el artículo 49-B dice lo siguiente:

Artículo 49-B

1. Para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo anterior, la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia Comisión. Asimismo, para su desempeño, eficaz e imparcial, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

Como se aprecia, aquí no se habla de creación, sino que se presupone que ya está creada. Así es, el artículo citado, como vemos, se refiere al artículo precedente, que es el 49, párrafo 6, así como al párrafo 1, incisos a) y b), pero del artículo 49-A. Además debe tomarse en cuenta lo que dice el mismo artículo 49-A, incisos a) y b) ¿Qué dicen estos artículos?, veamos.

“Artículo 49.

6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos del artículo 49-B de este Código, una comisión de consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

Aquí está claro que debe ser creada esa comisión en cada caso. Es decir no es permanente, tal como lo reconoce el artículo 49-A, párrafo 2, incisos a) y b), que copiamos.

Artículo 49-A

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

a) El Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará convocar a la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen,

b) La comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Ahora sí nos queda perfectamente claro, que, para la recepción de los informes el Consejo General deberá crear una Comisión de Consejeros para que sea la habilitada formalmente para recibir dichos informes; que el mismo Consejo deberá convocar e instalar formalmente a esta Comisión quince días antes de que se abra el plazo de entrega de los informes.

Todo esto, repetimos, al amparo del Código vigente hasta el 22 de noviembre de 1996. Y en honor a la verdad, nada de esto hizo el Consejo General, pues primero, no creó la mencionada Comisión, y, segundo, tampoco la podía convocar ni instalar formalmente. ¿Qué hizo el Consejo? Sencillamente aplicó, sin miramientos, la regulación nueva.

4. Primera conclusión: si hubo aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los recurrentes

Un somero vistazo sobre lo que aquí hemos venido examinando permite apreciar, sin lugar a error, que efectivamente se aplicó la ley nueva y que su aplicación fue indebida por contravenir la garantía de la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

No vamos a entrar en este momento a discutir los alegatos sobre si es admisible la aplicación retroactiva de las leyes llamadas adjetivas o procedimentales, toda vez que esa clase de alegatos sólo sirven de excusa a los malos jueces y abogados para salirse con sus chicanas. El artículo 14, bien leído, acepta la aplicación retroactiva, no sólo de las leyes adjetivas, sino también de toda clase de leyes siempre que favorezcan al reo, al sancionado, o a los derechos en general de los sujetos jurídicos. Lo que se prohíbe, entonces, no es la aplicación retroactiva de una ley, sino la

causación de lesiones y perjuicios a un particular mediante esa aplicación retroactiva de la ley.

En el supuesto estudiado por nosotros aquí, los perjuicios causados quedan a la vista, pues todo el conjunto de actos realizados por la autoridad electoral son de naturaleza fiscalizadora en sentido estricto y riguroso y, por ello, sancionadora. No hay para dónde hacerse ni por dónde salirse. Dicho artículo 14, para recordarlo, dice:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

IV. LA SANCIÓN SIN AUDIENCIA

1. *Presentación del problema*

Otra cuestión, muy grave también, que se plantea en el supuesto que venimos analizando, tiene que ver con la garantía de audiencia. Esta garantía, al enunciarse en un texto constitucional, puede sufrir variaciones.

¿Cuál es la versión ahora vigente en la Constitución mexicana de 1917? Veamos lo que dice el artículo 14 sobre el particular:

“Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

La redacción transcrita se complementa, en nuestra opinión, con una disposición más general prevista en el artículo 16 de la misma Constitución:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Como bien sabemos todos, en los textos transcritos se consagra, entre otras, la garantía de audiencia, aclarando que ni esta garantía ni cualquiera otra podrá ser restringida ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establezca, según reza su artículo primero.

La garantía de audiencia, tal como lo explica la doctrina y la jurisprudencia, consiste, respecto de la materia de este trabajo, en la obligación constitucional que tiene la autoridad electoral de notificar, con toda oportunidad, al responsable, de que existe un acuerdo sancionador en su contra y que dispone de un plazo perentorio para ser oído y presentar los

alegatos que más convenga a sus intereses. Desde luego, la garantía de audiencia, inmediatamente, se vincula con otras garantías, como la de la legalidad, la de que el mismo acto sancionador esté motivado y fundado, etcétera. Ahora, pues, aquí nada más examinaremos la cuestión relativa a si hubo o no hubo y en qué momento debía producirse la notificación de la autoridad electoral.

Este gravísimo problema de imponer sanciones sin audiencia previa, cobra relevancia no sólo por la importancia que tenga el caso aquí estudiado, sino porque ahora mismo (segunda semana de marzo de 1998) existen ante el Tribunal Electoral nuevos recursos, impugnando actos de sanción emitidos por el Consejo General sin la previa audiencia y sobre la misma materia de irregularidades de los informes anuales.

Veamos, pues, en primer lugar, lo que se ordena hacer por uno y otro régimen, el que venía de 1993 y que estuvo en vigor hasta el día 21 de agosto de 1996 y el que se instaura a partir de esta fecha últimamente citada; en segundo lugar, veremos lo que se dice en la sentencia sobre este tema de la audiencia constitucional; y, en tercer lugar, como una segunda conclusión de todo el trabajo, expresamos nuestra convicción personal consistente en que efectivamente no hubo audiencia constitucional.

2. Sobre el régimen de la audiencia

En la primera parte de este trabajo, al presentarle al lector en paralelo lo que decía una y otra norma aplicable, incluimos a partir del punto XI, el régimen de la audiencia. Para comodidad del lector vamos a reproducirlo a continuación.

**RÉGIMEN SEGÚN EL CÓDIGO
REFORMADO EL DÍA 24-IX-1993
VIGENTE HASTA EL 21-XI-96**

**RÉGIMEN SEGÚN EL CÓDIGO
REFORMADO EL DÍA 22-XI-1996
VIGENTE HASTA LA FECHA**

I. Entrada en vigor

Código

Artículo primero transitorio:

“El presente Código entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Código

Artículo primero transitorio:

“Las reformas comprendidas en el artículo primero del presente decreto entraran en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

XI. Régimen de la audiencia constitucional que debe ir antes de la imposición de la sanción

1. Fundamento de la sanción

Código

Artículo 342, 2:

“Las sanciones a las que se refiere el párrafo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando:

a) incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

Código

Artículo 342, 2, e):

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el artículo 49-A de este Código;”

Código

Artículo 269, 2:

“Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;”

Código

Artículo 269, 2, e)

“No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código”

2. La sanción

Código

Artículo 342, 1, b):

“Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.”

Código

Artículo 342, 1, e):

“Con la cancelación de su registro como partido político.”

Código

Artículo 269, 1, b):

“Con la reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.”

Código

Artículo 269, 1, e):

“Con la cancelación de su registro como partido político *o agrupación política.*”

3. Autoridad competente

Código

Artículo 343, 1:

“Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral *comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral* las irregularidades en que haya incurrido un partido político.”

Código

Artículo 266, 2:

“La Sala Central es competente para ...
m) Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo de este Código;”

Código

Artículo 343, 5:

“*La Sala Central* tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta *al resolver y de ser procedente, para fijar la sanción correspondiente*. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”

Código

Artículo 270, 1:

“Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral *conocerá de* las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.”

Código

Artículo 270, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, *se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación*.”

Código

Artículo 270, 5:

“*El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente*, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”-

4. Audiencia constitucional

Código

Artículo 343, 2:

“*Recibida la comunicación a que se refiere el párrafo anterior, la Sala Central* emplazará al partido político para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes. *Sólo se recibirán las pruebas auto-*

Código

Artículo 270, 2:

“*Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto* emplazará al partido político o a la *agrupación política*, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, *en su caso, la pericial con-*

rizadas por el artículo 327 de este Código y, a juicio de la Sala, la pericial contable. Si la Sala pidiera la pericial, ésta será con cargo al partido político.”

table. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.”

Código

Artículo 343, 3:

“En todos los casos en que se solicite la intervención de la Sala Central, el Consejo General del Instituto deberá remitirle la información y documentación que obre en su poder.”

Código

Artículo 270, 3:

“Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.”

5. Resolución sancionadora

Código

Artículo 343, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, la Sala resolverá dentro de los quince días siguientes, salvo que por la naturaleza de las pruebas se requiera de una prórroga.”

Código

Artículo 270, 4:

“Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.”

Código

Artículo 270, 5:

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.”

6. Carácter de la resolución

Código

Artículo 343, 6:

“Las resoluciones de la Sala serán definitivas e inatacables.”

Código

Artículo 270, 6:

“Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.”

RÉGIMEN TRANSITORIO SEGÚN EL DECRETO DE REFORMAS AL MISMO CÓDIGO ELECTORAL DEL 31 DE OCTUBRE DE 1996

Artículo Sexto:

En tanto se realizan las reformas legales derivadas del decreto de fecha veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós del mismo mes y año, mediante el cual se declaran reformados diversos artículos en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ejercerá las competencias y atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le señala al Tribunal Federal Electoral.

3. *Lo dicho por la sentencia*

La sentencia, que comentamos, recoge con todo cuidado la parte conducente del dictamen consolidado, lo mismo que del acuerdo de sanción y los glosa de la siguiente manera en la página 12 de la versión mecanografiada:

En términos de lo establecido por el artículo 342, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente al 1o. de enero de 1996, esta falta amerita una sanción.

Una vez determinado lo anterior se procede a calificar la gravedad de la falta en que incurrió el partido político.

Se trata de una falta relativamente grave, puesto que con esta omisión el partido no sólo incumplió los lineamientos Décimo y Vigésimo Segundo aplicables, sino que además incumplió lo establecido en el artículo 49-A, párrafo 2, inciso a), que establece que dicha comisión tiene la facultad de, durante el procedimiento de revisión de los informes, solicitar a los partidos políticos le entreguen la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en ellos.

Más adelante, en la página 13, transcribiendo lo acordado por el Consejo General dice:

Así pues, dentro de los límites establecidos por el artículo 342 párrafo 1, inciso b), del Código Electoral vigente al 1o. de enero de 1996, se fija la sanción en la reducción de un 3% (tres por ciento) de la ministración del financiamiento público que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente, por un período de un mes.

De nuevo, en la página 15 leemos:

A partir de lo manifestado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y atendiendo a lo manifestado por el partido político en el oficio cuya parte conducente se transcribe, este Consejo General concluye que el Partido Revolucionario Institucional incumplió con lo dispuesto por los artículos 49-A, párrafo 2, inciso a) y 342, párrafo 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con lo establecido por los lineamientos Décimo y Vigésimo Segundo aplicables a los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, vigentes el primero de enero de 1996.

Poco después en la página 16 se repite; “En términos de lo establecido por el artículo 342, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente al 1o. de enero de 1996, esta falta amerita una sanción”.

En la página 18 vuelve a repetir un concepto importante:

Este Consejo General concluye que el Partido del Trabajo incumplió con lo dispuesto por los artículos 49-A, párrafo 2, inciso a); y 342, párrafo 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con lo establecido por los lineamientos Décimo y Vigésimo Segundo aplicables a los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, vigentes al 1o. de enero de 1996.

Como se aprecia, se insiste en cada supuesto de irregularidad por parte de la Comisión de Fiscalización, pero glosado, repetimos, por la sentencia, en usar como fundamento lo dispuesto por el artículo 342, párrafo I, inciso b), relacionándolo siempre con el 49-A, párrafo 2, inciso a). Es decir, cada vez que se concreta la sanción para cada partido político, se vuelve a repetir la argumentación. Léase otra serie de repeticiones en las páginas 22, 23, 24, y 25 de la referida sentencia.

Todo esto nos ilustra cuál es el régimen que está invocando la Comisión de Fiscalización y el Consejo General en la transcripción recogida por la sentencia. ¿Qué se dice, más en particular, respecto del problema de la falta de audiencia?

El artículo 342, que pertenece a la norma vigente con anterioridad a la reforma del día 22 de noviembre de 1996, cae dentro de las facultades encomendadas al Tribunal Electoral. La Comisión de Fiscalización y el

Consejo General, sin embargo, lo hicieron suyo para fundamentar su sanción. ¿Por qué, nos preguntamos, no hicieron suyo también el siguiente artículo, el 343.2. que es en donde también para el Tribunal Electoral se le ordena dar la audiencia constitucional?

Añadamos que, ambos artículos, el 342 y el 343, pasarán a la nueva norma como artículos 269 y 270 respectivamente. La Comisión y el Consejo General hacen bien en invocar el referido 342, porque al régimen derogado, pero aplicable a los informes de 1996. Repetimos que, por las mismas razones se debió invocar también el artículo 343.2, en donde se regulaba la audiencia.

Ahora bien, pasado el problema de la aplicación de la norma anterior y para el informe de 1997, no vemos por qué no se ha querido invocar el nuevo artículo 270, en relación con el 269-A; que recogen los textos del 343 y 342 respectivamente. ¿Por qué no se invocaron en este año de 1998 para dichos informes de 1997? La respuesta es muy simple, porque el Tribunal Electoral resolvió su no aplicación desde la sentencia que comentamos, a través de una explicación meramente académica y totalmente errada.

Esta simple observación prueba que no había excusas para no cumplir con ese mandato.

Al margen de lo que acabamos de indicar, cabe recordar que el problema de la falta de audiencia se presentó durante la sesión del Consejo General al ponerse a debate el dictamen consolidado y el proyecto de sanción. En este debate se afirmó y se sostuvo que la audiencia se había producido precisamente cuando se le notificó a cada partido sancionado la necesidad de ofrecer aclaraciones respecto de ciertos errores técnicos encontrados en los respectivos informes.

Y cuando dichos partidos replicaron que lo solicitado no tenía que ver nada con la audiencia constitucional, entonces se les conminó a darse por notificados en el mismo instante en que estaba debatiéndose el referido dictamen consolidado y el proyecto de acuerdo, en los términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con todo, en esos instantes todavía se les podía haber hecho el emplazamiento para la audiencia en los términos del referido artículo 270 del Código. No se estimó conveniente. Mejor dicho, se resolvió que bastaba ya con las notificaciones de los errores técnicos, así como con la

notificación automática prevista en el artículo 30 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

La sentencia confirma toda esta argumentación. Dice en su página 74; “Surtió efectos automáticos para notificarlo, conforme al artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de medios de impugnación, por lo que no es posible considerar que la autoridad haya omitido notificarlo”.

El artículo 30,1. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación es el último de los artículos que abarca el capítulo IX, que regula las notificaciones y empieza en el artículo 26. Dice este artículo 30.1

“Artículo 30.1 El partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales”.

Es muy interesante la invocación del artículo 30 de la Ley de medios, porque nos permite probar que, en efecto, allí en todo ese capítulo relativo a las notificaciones viene la regla general, es decir, para todos los supuestos que no tengan una regulación especial para las notificaciones y, añadimos nosotros, las audiencias. Pues bien, resulta claro que para todos los supuestos previstos en el nuevo artículo 269, se deberán hacer los emplazamientos para la audiencia, no según el 30 de la Ley de medios, sino según el 270 del mismo Código, porque este artículo en su párrafo 1, así lo impone.

Finalmente, a partir de la página 77 hasta la página 87, la sentencia se desempeña como una cátedra académica, explicando los diversos sistemas y subsistemas disciplinarios consagrados por el Código Electoral. Allí se dice lo siguiente:

...así, se entiende que (el procedimiento) estatuido por el numeral 270 del Código Electoral, es el genérico en materia disciplinaria y de sanciones, cuya instauración deriva de una queja por una presunta irregularidad o infracción administrativa...

...en cambio, el procedimiento contemplado por el artículo 49-A del Código invocado, es el especializado para la revisión de los informes anuales...

...lo cual permite afirmar que son dos procedimientos totalmente distintos... el procedimiento para la revisión de los informes en comentario, de ninguna manera es una fase previa del diverso procedimiento previsto por el numeral 270 del Código.

Después de esta larga disertación académica se llega a una conclusión desoladora, para poder rechazar el mandato imperativo de la audiencia

constitucional del artículo 270, se afirma tan categóricamente, como sin fundamento alguno, que dicho artículo nada tiene que ver con el artículo 49-A, porque son totalmente distintos, cuando la simple lectura del párrafo 1 del mencionado artículo 270 da cuenta de que se dicta para los supuestos previstos en el artículo 269 y éste, a su vez, remite expresamente al 49-A. Así que, pese a lo afirmado por la sentencia, no son tan distintos, tal vez por ello, el Consejo General lo relacionó, citando el viejo artículo 342.

En efecto, vale la pena repetir lo que dice este primer párrafo del artículo 270. “para los efectos del artículo anterior, el Instituto conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política”.

Nos remite al artículo 269, en donde, según la sentencia, solamente se contemplan casos posibles de irregularidades, para cuyo conocimiento deberá preceder una queja. ¿Pero cuáles son estos supuestos?

El artículo 269 consta de cuatro párrafos, todos ellos absolutamente relacionados entre sí. Pasamos a transcribirlo para mayor claridad de nuestros comentarios.

Artículo 269: 1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;

d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y

e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;

c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la

Banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3 de este Código;

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo II, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código; y

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del párrafo 1 de este artículo, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 de este mismo ordenamiento y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

Se advierte, pues, que el propósito de todos estos alegatos es el de excluir a como de lugar, la aplicabilidad del mencionado artículo 270, para justificar, también a como diera lugar, la falta de audiencia, haciendo prevalecer el criterio, verdaderamente absurdo, de que en esta clase de supuestos, como los estudiados por la sentencia, se debía entender que, primero, el recurrente debía darse por enterado y notificado formalmente (para efectos de audiencia constitucional) desde la fase de la petición de aclaraciones, remarcando que, en todo caso y conforme al artículo 30, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el hecho mismo de asistir a la sesión en la que se tomen o puedan tomarse los acuerdos de sanción, debe darse automáticamente como notificado para todos los efectos legales.

Tampoco es afortunada esta argumentación. En efecto, como ya lo advertíamos, el artículo 30 citado se encuentra bajo el capítulo IX que habla de las notificaciones. Su lectura, sin lugar a dudas, nos lleva a la conclu-

sión de que el artículo 30 establece la regla general, válida siempre, salvo que otra norma establezca, como excepción, una regla especial. Eso es lo que ocurre con el artículo 270, el cual ordena llevar a cabo una audiencia constitucional especialmente prevista para todos los supuestos de que habla el artículo 269 (que tiene el texto que traía el derogado artículo 342), dejándose de aplicar automáticamente lo dispuesto en el artículo 30 ya varias veces citado de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

En suma, bajo ningún concepto se pueden imponer las sanciones, ni tomar en cuenta los supuestos de ilicitud, que se contemplan en el artículo 269 sin acatar lo ordenado por el artículo 270, como en él se impone.

4. Sobre la autoridad competente para dar la audiencia

De manera también muy breve, para no repetimos, recordemos que según la norma vigente hasta el 21 de agosto, la autoridad competente para sancionar era el Tribunal Electoral, que fue suprimido por la nueva ley o reforma del 22 de agosto de 1996. ¿Quién debía sancionar entonces irregularidades que se produjeron necesariamente conforme al régimen anterior? Ya dijimos que aquí se aprecia una laguna legal y que este es un verdadero problema.

Entre los alegatos a favor de la competencia del nuevo Consejo General, se dijo que debía conocer la autoridad que sustituyera al desaparecido Tribunal y que, bajo este punto de vista, la aplicación de la nueva ley era correcta y no violaba la prohibición de no retroactividad, por no causar perjuicio alguno derivado del hecho mismo de la sustitución.

Pero queda pendiente aclarar quién es el que sustituye al Tribunal; ¿acaso el Consejo General, porque es a él a quien se le encomienda la competencia sancionadora por la nueva ley? ¿Acaso, el que sustituye a dicho Tribunal, no es más bien el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal? Ahí están los planteamientos y los problemas.

Como quiera que sea, y asumida la competencia por el nuevo Consejo General, es manifiesto que éste no otorgó la audiencia constitucional, ni en el supuesto aquí estudiado, ni en los casos recientes relativos a las irregularidades encontradas en los informes de varios partidos políticos correspondientes a ingresos y gastos durante el año próximo pasado de 1997.

5. *Segunda conclusión: no hubo audiencia*

La conclusión de esta parte de nuestro trabajo es clara e inevitable. No hubo audiencia constitucional. Las notificaciones otorgadas en la fase de la entrega de los informes, no pueden sustituir al mandato de la garantía constitucional. En esta fase sencillamente no se dan los presupuestos propios que requiere la audiencia: no hay faltas a la ley, no hay irregularidades, no hay ilícitos; tampoco existe, ni puede existir en esa fase del procedimiento acto alguno de sanción.

Para no ir más lejos, la propia sentencia en la página 75 dice, citamos: “Cabe señalar que un proyecto de acuerdo o resolución, por sí misma, no puede causar agravio a ningún partido, pues para hacerlo requiere necesariamente adquirir carácter de acuerdo o resolución aprobada por la autoridad competente en términos de ley”.

Tampoco es aplicable la regla general del artículo 31 de la Ley de medios, por eso, porque es regla general, válida para todos los supuestos que no tengan una reglamentación especial para la audiencia constitucional, como ocurre para todos los supuestos previstos en el artículo 269 del Código Electoral, supuestos, lo repetimos, que necesaria e inevitablemente deben seguirse a la luz de lo dispuesto por el artículo 270 del mismo Código que consagra la audiencia. Así pues, simplemente no hubo audiencia constitucional.

V. COROLARIO FINAL: UNA JURISDICCIÓN A MITAD DE CAMINO

Vamos a terminar nuestro trabajo retomando el planteamiento introductorio. He aquí nuestra impresión en esta materia. A mí me parece que la jurisdicción electoral se encuentra a mitad de camino: cierto que ya no es un Tribunal de la Secretaría de Gobernación; pero tampoco está integrado plenamente al Poder Judicial de la Federación.

La reforma del 22 de agosto de 1996 salvó el gran inconveniente, como era el mantener un tribunal especial (único y exclusivo para la materia electoral), lo que ya está prohibido por el artículo 13 constitucional (no obstante que este tribunal especial haya sido centralizado por el artículo 41 también constitucional) y dependiente del Ejecutivo Federal, es decir, adscrito conforme a las normas de sectorización de la administración pública federal, a la Secretaría de Gobernación, a quién (al Ejecu-

tivo) le está igualmente prohibido desempeñar la función jurisdiccional, por la simple y categórica división del poder hecha por el artículo 49 constitucional.

Ahora, pues, ya se superaron ambas cosas. Formalmente se llevó al Tribunal Electoral al ámbito del Poder Judicial Federal. Sin embargo, se le ha colocado fuera del principio, absolutamente indispensable, de la unidad de jurisdicción que regula la organización y el funcionamiento de todas las demás instancias de dicho poder.

El Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial Federal solo porque así lo dice el artículo 94 constitucional. Pero este dicho no pasa de ser un mero formalismo para indicar en qué instancias se deposita aquél poder. De hecho y de derecho, el Tribunal Electoral es un tribunal especial, en sentido estricto: tiene leyes propias, tiene instancias propias y, sobre todo, no tiene para muchísimos supuestos, de la máxima importancia, sino una sola instancia, ni da tampoco vista, que yo sepa, al Ministerio Público en ningún caso, ni siquiera cuando se cuestiona el mismo principio de la legalidad.

Todo esto coloca a este Tribunal, no sólo en una especie de limbo, sino que lo configura como otro gran poder judicial, soberano, no subordinado a la Suprema Corte de Justicia.

Nada nuevo estamos diciendo. Desde años atrás hicimos pública esta crítica y propusimos, como lo hacemos ahora, que la materia electoral fuera encomendada como propia a la jurisdicción tradicional de las instancias del mencionado Poder Judicial de la Federación, lográndose con esto la plena unidad jurisdiccional, así como estableciéndose la revisión en segunda instancia de las sentencias. Se puede considerar un verdadero desacierto el establecimiento de una sola instancia para asuntos que siempre son de la mayor importancia o cuantía, pues va en contra de las más elementales recomendaciones que existen sobre el particular desde la primera Constitución de 1812.

Finalmente, tampoco es muy acertado dejar de darle vista al Ministerio Público, tratándose siempre de asuntos calificados por la Constitución y la ley de orden público y en no pocas ocasiones, como sucede con la sentencia que aquí comentamos, en asuntos en los que se plantean cuestiones de ilegalidad y de constitucionalidad.