

GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y DE AUDIENCIA. COMENTARIOS A UN CASO CONCRETO*

Aurora ROJAS BONILLA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Garantía de irretroactividad de la ley*. III. *Garantía de audiencia*.

I. INTRODUCCIÓN

En la ponencia presentada por el doctor José Barragán Barragán se abordan, esencialmente, dos puntos que se reflejan en las conclusiones. Éstos versan sobre las garantías de irretroactividad de la ley y de audiencia. Los dos temas han suscitado siempre gran interés y opiniones diversas de los juristas, por lo que conviene precisar el modo en que se entienden, para tener los elementos suficientes para el análisis del caso concreto examinado por el ponente. Antes de hacerlo, conviene aclarar que las opiniones personales sobre el modo en que el legislador debiera regular al Tribunal Electoral y a los medios de impugnación en más de una instancia, no constituyen el objeto de esta comunicación.

II. GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

El documento “La jurisdicción electoral a mitad de camino: un estudio de caso”, comenta la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-016/97 y, fundamentalmente, se refiere a dos aspectos concretos, que consisten en la violación al partido político recurrente de las garantías de irretroactividad de la ley y de audiencia por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y su confirmación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el procedimiento para la presentación

* Comunicación enviada al Congreso y admitida conforme al artículo 3o. del reglamento.

** Secretario instructor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.

En lo que respecta a la aseveración de que se violó la garantía de irretroactividad de la ley, se advierte que el ponente sostiene, como tesis general, que la normatividad jurídica vigente al momento de surgir una obligación o derecho, es la única aplicable invariablemente, en todo lo que se relacione con éstos, en cualquier circunstancia, e independientemente de que se trate de disposiciones de carácter sustantivo o adjetivo y que, en consecuencia, la aplicación de cualquier norma surgida con posterioridad tiene necesariamente la calidad de aplicación retroactiva de la ley, y atenta contra el texto del artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Federal, donde no se establece distinción alguna al prohibir la aplicación retroactiva de la ley.

Con todo respeto me permito disentir de esta postura, por las siguientes razones:

De las diferentes teorías formuladas para distinguir los casos en que se presenta la aplicación retroactiva de una ley, en la práctica jurídica mexicana se han acogido, ordinariamente, dos, a saber:

La que parte de la distinción entre derechos adquiridos y expectativas de derecho, y la que lo hace entre situaciones jurídicas abstractas y situaciones jurídicas concretas.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la aplicación de una ley es retroactiva si obra sobre el pasado y lesiona derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y que la adquisición de un derecho se da cuando se introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio o acervo jurídicamente tutelado de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por una disposición legal en contrario; mientras que la expectativa de derecho es algo potencial, una esperanza o pretensión de que en los hechos se realice una situación jurídica concreta, mediante la cual se actualice la legislación vigente en un momento dado. Esto es, en el primer caso se realiza el derecho y entra al patrimonio del gobernado, en tanto que en el segundo, el derecho está en potencia, sin formar aún parte del patrimonio o acervo jurídico del gobernado.

De acuerdo con la teoría de las situaciones jurídicas abstractas y concretas, la ley se aplica retroactivamente sólo cuando afecta situaciones concretas realizadas bajo la vigencia de la ley anterior.

La aplicación puntual de cualquiera de las teorías señaladas, la de los derechos adquiridos y la de las situaciones jurídicas concretas, conduce a determinar que, por regla general, la aplicación retroactiva se puede actualizar respecto a los derechos sustantivos, y sólo, por excepción, a los derechos adjetivos; esto último, siempre y cuando en el curso de un procedimiento se hubiera realizado una modificación a su ley rectora, que de ser aplicada a los procedimientos iniciados implique la afectación, en cualquier forma, de un derecho de carácter procesal concreto cuya aplicabilidad ya se hubiera actualizado anteriormente, y pudiera considerarse como integrante de la esfera jurídica del justiciable. Es decir, normalmente, la aplicación retroactiva de la ley no se da con relación a los derechos adjetivos, porque el procedimiento judicial es solamente un medio para lograr el fin consistente en el dictado de la sentencia, que por ser el acto jurisdiccional que en realidad crea, modifica o extingue derechos y obligaciones, con ella se afectan definitivamente los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas concretas a que se refieren las teorías de mérito.

Así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en la página 110 del tomo I, primera parte-1, octava época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

Por tanto, en cada caso es imprescindible distinguir, primero, si la disposición aplicada es sustantiva o adjetiva.

En la especie, y vinculado con lo que se sostiene en el párrafo que antecede, resulta conveniente traer a colación el texto del artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que la ley fijará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, asimismo, señalará las sanciones que deban imponérseles por el incumplimiento de dichas disposiciones.

En puntual cumplimiento a esta norma constitucional, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 49-A, el legislador estableció el procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña que los partidos políticos están obligados a presentar, respecto de todos los ingresos y egresos obtenidos en el año cuyo ejercicio comprende tal informe.

Como se ve, las propias normas precedentes identifican a los preceptos relativos a la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña que los partidos están constreñidos a rendir como actos de procedimiento, regulados, por tanto, por normas adjetivas que, en principio, se alejan de la posibilidad de una aplicación retroactiva, pues como ya se indicó los derechos adjetivos sólo se van adquiriendo o concretando, en su caso, a medida que se actualizan los supuestos normativos correspondientes, en el desarrollo de secuencias procedimentales específicas, y con antelación sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas; de modo que una nueva ley de esta naturaleza entra en vigor de inmediato en los procedimientos en trámite, tocante a todos los actos ulteriores, respecto de los cuales no se haya dado esa actualización de los supuestos normativos, salvo disposición positiva en contrario.

Esto resultó claramente aplicable al caso de estudio de la ponencia, si se considera que en el momento en que se hizo exigible la obligación de presentar los informes, aún no daba inicio el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos y las agrupaciones políticas, en forma tal que se pudiera considerar que ya los partidos políticos habían adquirido tales derechos al procedimiento.

Empero, aun en el supuesto de que el plazo de 90 días que la ley anterior concedía se considerara de carácter sustantivo, en el caso concreto materia del análisis, no cabría admitir que se aplicó retroactivamente la nueva ley en perjuicio del partido político que interpuso el recurso, porque éste, voluntariamente, y sin hacer reserva o protesta alguna, presentó su informe dentro de los primeros 60 días, con lo cual se podía tener por cumplida tanto la norma anterior como la posterior; por tanto,

la cuestión surgida no requirió de un mayor análisis. Mayor problema habría sido si el informe se hubiera presentado, por ejemplo, entre el sexagésimo primero y el nonagésimo días.

A mayor abundamiento, no pasa inadvertido que la argumentación respecto a la aplicación retroactiva de la ley en el caso concreto, sostenida en la ponencia, se sustenta en la premisa fundamental de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la obligación a cargo de los partidos políticos de rendir informes a la autoridad electoral acerca de sus ingresos y gastos “nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996”. Incluso, sobre la idea de que en la ejecutoria de dicho Tribunal se habló de que dicha obligación nació, se construyó todo lo que en la ponencia se atribuye a la autoridad que emitió ese fallo.

Esta apreciación, el ponente la relaciona con las siguientes dos fuentes, a saber:

- a) La parte conducente de la ejecutoria del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, transcrita en la ponencia de mérito, y
- b) Un supuesto “boletín de prensa”, que se dice proviene del propio Tribunal.

En la transcripción que se hace de la ejecutoria, se constata que el Tribunal no mencionó que la obligación de los partidos “nació dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996”.

Al no estar demostrada esa afirmación sólo le queda el apoyo del invocado “boletín de prensa”, el cual lógicamente no puede servir de sustento para el análisis de la ejecutoria.

III. GARANTÍA DE AUDIENCIA

La ponencia en comento sostiene, que la garantía de audiencia se traduce, conforme a la doctrina y la jurisprudencia, “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 convengan a sus intereses”.

En el caso concreto del estudio, en concepto de quien esto expone, el procedimiento establecido en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí garantiza la defensa de los

partidos políticos previamente a la imposición de la sanción, por las razones siguientes:

I. Un criterio de aceptación generalizada enseña que la garantía de audiencia se integra con los siguientes elementos:

a) Un hecho, acto u omisión del que se desprenda la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado por parte de una autoridad;

b) El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición de la ley, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;

c) El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y

d) La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses.

Consecuentemente, mientras no se actualice la hipótesis mencionada en el inciso a), no se puede considerar que una autoridad está constitucionalmente obligada a llamar a los particulares a participar de cualquier modo en el desempeño de la función administrativa que compete a la autoridad.

II. Del análisis del procedimiento previsto en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que sí se localizan los elementos referidos de la garantía de audiencia.

En efecto, de conformidad con el precepto señalado, los partidos políticos deben presentar sus informes anuales, respecto del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. Consecuentemente, la propia ley establece un plazo improrrogable para la presentación de los referidos informes.

En este momento no se revela que la autoridad electoral vaya a ejercer necesariamente su facultad sancionadora, dado que puede encontrar que el informe haya sido rendido totalmente conforme a la ley y que ello origine que, en su oportunidad, se tenga por cumplida cabalmente la obligación del partido político y concluya de ese modo el procedimiento administrativo correspondiente.

III. La probabilidad o seria posibilidad del ejercicio de la facultad sancionadora con que cuenta la autoridad electoral, que actualiza su obliga-

ción de respetar la garantía de audiencia de los partidos políticos, puede surgir cuando al analizar los informes y la documentación presentada con ellos, la autoridad considere que existe alguna irregularidad en el pretendido cumplimiento de la obligación; es por esto que la ley dispone que:

La comisión de fiscalización... tendrá en todo momento la facultad de solicitar 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; 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 hubiera 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.

Con lo anterior se satisface la exigencia constitucional de la garantía de audiencia, toda vez que ya existe un hecho, acto u omisión por el que la autoridad electoral podría llegar a imponer una sanción; el precepto transcrito impone a la autoridad la obligación de notificarle la existencia de esa situación, con el objeto de que fije su posición y, en su caso, aporte los medios de pruebas atinentes, y la consecuencia del incumplimiento de la obligación está prevista expresamente en la normatividad positiva vigente.

En consecuencia, si cuando eventualmente la autoridad electoral ejerce su potestad sancionadora ha quedado claro que lo hace con respecto de la garantía de audiencia previa, es inexacto que necesariamente se tenga que acudir al distinto procedimiento previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.