

# LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

## Introducción:

La fiscalización de las finanzas de los actores políticos en nuestro país es realmente joven, diversas reformas han llevado a consolidar un sistema de fiscalización que surgió de la necesidad de brindar equidad en las contiendas y transparentar el uso de los recursos, sobre todo, públicos; sin embargo, en este tiempo se ha logrado fortalecer, ante la multiplicidad de infracciones que se pueden cometer, incluso, ha logrado imponer sanciones proporcionales atendiendo a los diferentes sujetos fiscalizables.

## Antecedentes de la fiscalización

Debemos recordar que, a lo largo de las diferentes reformas electorales, iniciando con la de 1977 en la que se otorgó prerrogativas mínimas a los partidos políticos para la obtención del voto; la de 1986 en la que se determinó otorgar financiamiento público para las actividades (electorales) de campaña considerando un costo mínimo de campaña a diputado; en 1990, además se otorgó financiamiento para actividades generales (ejercicio ordinario), subrogación<sup>1</sup> y actividades específicas<sup>2</sup>; en 1993 se introdujeron reglas para el tope de financiamiento distinto al público y el catálogo de los entes impedidos para financiar a los partidos políticos; para 1996 se implementó la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, determinando la prohibición de aportaciones anónimas (salvo el de colectas), topes en las aportaciones de personas físicas y nueva distribución del financiamiento público para actividades ordinarias y de campaña, nuevo monto de reembolso por actividades específicas, así como, se les asignó la prerrogativa en tiempos de radio y televisión; en la reforma de 2007, se implementó una nueva fórmula para la distribución del financiamiento público tanto para actividades ordinarias como para campaña, se otorgó financiamiento para actividades en materia de educación, capacitación política e investigación, nuevas reglas en las aportaciones de militantes y simpatizantes y se fijaron topes de gastos de campaña, se prohibió la compra de tiempos en radio y televisión.

Así, de la mano con la regulación del financiamiento público y privado se desarrolló el sistema de fiscalización, en 1990 se determinó que los partidos debían informar anualmente el empleo de sus recursos, sin embargo, fue hasta 1993 que se introdujeron las reglas para dar cumplimiento con la presentación de informes anuales y de campaña que eran revisados por una comisión de consejeros electorales.

<sup>1</sup> Cantidad que equivalía al 50% del salario de los legisladores de cada partido.

<sup>2</sup> Consistía en la reintegración al patrimonio del partido de hasta un 50% de lo que se hubiese gastado en actividades de difusión de la cultura democrática, investigación y capacitación.

### Bibliografía

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, Modelo de financiamiento y fiscalización en México.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en los expedientes: SCM-JE-13/2023 y su acumulado SUP-RAP-153/2021, SUP-JDC-623/2021, SUP-RAP-108/2021, SUP-JDC-918/2015 y ACUMULADOS, SUP-RAP-249/2014, SUP-RAP-113/2014, SUP-RAP-33/2014 y ACUMULADOS, SUP-RAP-168/2014, SUP-RAP-454/2012, SUP-RAP-5/2010.

Acuerdos INE/CG61/2017, INE/CG235/2023

Para 1996, se perfeccionaron los alcances de la fiscalización que debía realizar la Comisión de Fiscalización de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del IFE, se debía corroborar que se respetaran los topes de gastos y de aportaciones de militantes y simpatizantes; que el recurso se aplicara al objetivo establecido, esto es, gasto ordinario, de campaña o actividades específicas; conocer características del pago realizado; que se cumplieran los requisitos fiscales e imposición de sanciones.

Esto último, fue relevante en materia de fiscalización, por primera vez se tuvieron casos mediáticos relacionados con el origen de los recursos, los cuales activaron la limitada facultad fiscalizadora, que sirvieron de antesala para superar las barreras de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal, se logró advertir irregularidades importantes en los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox, en donde se impusieron multas históricas de mil millones de pesos y 545 millones, respectivamente. Derivado de estas situaciones, para la reforma de 2007 se creó la Unidad de Fiscalización a la que se le dieron, entre otras atribuciones, la de revisar los informes anuales, de precampaña y campaña que presentaran los partidos políticos, la sustanciación de los procedimientos de queja presentadas por los actores políticos, la facultad investigadora e incluso lograr el acceso a información bancaria, fiduciaria y fiscal.

Hasta aquí, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos solo cumplía con la finalidad de conocer el origen, monto, destino y aplicación de los recursos y, en caso de infracciones a las reglas, la imposición de una sanción, resultados que se conocían hasta un año después de las elecciones o del término del ejercicio ordinario. Así fue como en 2014, se consideró necesario implementar una nueva reforma en la materia que permitiera que la vulneración en el manejo de los recursos, el rebase a los topes de gastos de campaña, tuvieran un impacto directo en la determinación de los resultados electorales, por lo que se creó el Sistema Integral de Fiscalización que permite tener una fiscalización en línea y en tiempo real, los plazos de presentación de los informes y registro de sus operaciones se volvieron materia importante para acortar las líneas de revisión e investigación, para poder dar resultados previos a la toma de posesión de los cargos electos.

### **Sistema de sanciones en materia de fiscalización**

Ante la facultad fiscalizadora y determinación de infracciones se tiene la tarea de imponer sanciones que cumplan con el propósito inhibitorio de las conductas, sin embargo, esto ha sido una tarea que ha implicado un camino largo en la conformación de criterios de la autoridad para determinar sanciones que no resulten excesivas ni desproporcionadas.

Esta actividad, en la materia, ha sido muy dinámica por la multiplicidad de actores políticos involucrados y responsables. Como se ha expuesto, el sistema de fiscalización nació con la intención de lograr la equidad en la contienda entre partidos políticos nacionales, pero se ha ido agregando sujetos obligados con el paso de las reformas, tales como, partidos políticos nacionales con acreditación local, partidos políticos locales, precandidaturas y candidaturas partidarias.

#### **Bibliografía**

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, Modelo de financiamiento y fiscalización en México.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en los expedientes: SCM-JE-13/2023 y su acumulado SUP-RAP-153/2021, SUP-JDC-623/2021, SUP-RAP-108/2021, SUP-JDC-918/2015 y ACUMULADOS, SUP-RAP-249/2014, SUP-RAP-113/2014, SUP-RAP-33/2014 y ACUMULADOS, SUP-RAP-168/2014, SUP-RAP-454/2012, SUP-RAP-5/2010.

Acuerdos INE/CG61/2017, INE/CG235/2023

aspirantes y candidaturas independientes, organizaciones de personas observadoras, organizaciones ciudadanas que buscan su registro como partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales, y, ahora, candidaturas a los poderes judiciales federal y locales. Como se puede observar, se trata de sujetos con circunstancias diversas entre sí.

El principio de proporcionalidad de la sanción resulta realmente joven en los sistemas sancionatorios y es de señalar que en la materia electoral se comenzó a aplicar de forma innovadora y atendiendo al principio pro persona, es así que, podemos encontrar sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que datan de principios del año 2000 en las que ya se exigía a la autoridad administrativa electoral que realizara la ponderación de las circunstancias específicas del infractor al caso concreto para imponer una sanción que resultara acorde a la gravedad de la infracción, pero que no resultara en una afectación a su operación ordinaria y funcionamiento cotidiano.

Sin duda, los criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional en la materia han servido como eje rector para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral pueda cumplir con los parámetros de proporcionalidad ante la diversidad de actores. Al efecto, la Sala Superior estimó que una sanción impuesta por la autoridad administrativa electoral deberá ser acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. Para ello, al momento de fijarse su cuantía se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: 1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, y 4. Cualquier otro elemento que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.

Así, el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que para la individualización de las sanciones la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, tales como: a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; c) Las condiciones socioeconómicas del infractor; d) Las condiciones externas y los medios de ejecución; e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Si bien es cierto, existen directrices que la propia ley contempla, también lo es que, el reto ha sido mayúsculo porque, como ya se mencionó, la diversidad de actores políticos ha generado que la imposición de sanciones lleve un análisis minucioso, no solo de la conducta infractora, sino también de las condiciones particulares de la comisión, pero, sobre todo, de las circunstancias específicas de cada ente infractor.

#### Bibliografía

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, Modelo de financiamiento y fiscalización en México.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en los expedientes: SCM-JE-13/2023 y su acumulado SUP-RAP-153/2021, SUP-JDC-623/2021, SUP-RAP-108/2021, SUP-JDC-918/2015 y ACUMULADOS, SUP-RAP-249/2014, SUP-RAP-113/2014, SUP-RAP-33/2014 y ACUMULADOS, SUP-RAP-168/2014, SUP-RAP-454/2012, SUP-RAP-5/2010.

Acuerdos INE/CG61/2017, INE/CG235/2023

Los retos se han enfrentado, incluso, en una misma conducta infractora, esto sucede cuando la comisión se atribuye a una coalición o candidatura común, por lo que, se atiende al grado de proporcionalidad para imponer las sanciones a los partidos políticos que, de manera conjunta, ameritan una sanción, esto es, aunque se sancione por la misma infracción no se puede dividir esta entre los partidos de forma igualitaria, si no que, debe atenderse, entre otras cuestiones, al principio de proporcionalidad, esto es, atender a las circunstancias específicas y a la capacidad económica de cada uno, así como al porcentaje de aportación establecido en el convenio de coalición, resultando, en ocasiones diferente al porcentaje real aportado, el cual se obtiene con el análisis de los registros contables en el Sistema Integral de Fiscalización.

La Unidad Técnica de Fiscalización ha logrado imponer sanciones diferenciadas por la comisión de una infracción entre los partidos miembros de una coalición, pero también de las personas precandidatas o candidatas, en donde, debe, además, entrar al estudio particular de la capacidad económica de estas personas físicas y aplicar criterios específicos, tales como el determinado en la tesis número 422/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *SALARIO MÍNIMO. LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PUEDE ORDENAR EL EMBARGO SOBRE EL EXCEDENTE DE SU MONTO, PARA EL ASEGURAMIENTO DE OBLIGACIONES DE CARÁCTER CIVIL O MERCANTIL CONTRAÍDAS POR EL TRABAJADOR, EN PRINCIPIO, SÓLO RESPECTO DEL 30% DE ESE EXCEDENTE.*

Del mismo modo, ha implementado criterios de sanción específicos para las personas aspirantes a una candidatura independiente, así como a dichas candidaturas, esto es, infracciones similares a las cometidas por las candidaturas partidistas, se sancionan de manera diferenciada para estos actores, atendiendo a las circunstancias particulares de estas personas, sobre todo, a su capacidad económica o de gasto.

Un reto mayúsculo será, la imposición de sanciones a que deban sujetarse las candidaturas al poder judicial, si bien es cierto que la autoridad contará con un informe de capacidad de gasto, también lo es que, en cuanto a personas físicas se refiere, no ha sido fácil individualizar las sanciones cuando de un procedimiento de queja u oficioso se trata, esto debido a que por el tiempo de sustanciación, la resolución puede aprobarse con un plazo lejano entre ese informe de capacidad de pago presentado voluntariamente y la imposición de la sanción, lo que obliga a la autoridad a solicitar información a las autoridades financieras para poder determinar, con un grado más acercado a la realidad, sobre la situación económica de los actores.

El informe de capacidad económica es una manifestación voluntaria y bajo protesta de decir verdad que permite conocer el balance de activos, pasivos y el flujo de recursos en el ejercicio fiscal correspondiente, no obstante, no se les solicita que comprueben lo que se plasma en este, por lo que, a veces informan tener una capacidad amplia y al momento de la sanción promueven medidas de impugnación alegando incapacidad de pago.

#### Bibliografía

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, Modelo de financiamiento y fiscalización en México.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en los expedientes: SCM-JE-13/2023 y su acumulado SUP-RAP-153/2021, SUP-JDC-623/2021, SUP-RAP-108/2021, SUP-JDC-918/2015 y ACUMULADOS, SUP-RAP-249/2014, SUP-RAP-113/2014, SUP-RAP-33/2014 y ACUMULADOS, SUP-RAP-168/2014, SUP-RAP-454/2012, SUP-RAP-5/2010.

Acuerdos INE/CG61/2017, INE/CG235/2023

Dentro de las medidas que el Instituto Nacional electoral ha tomado para lograr cumplir con el principio de proporcionalidad de las sanciones, se tiene que, ha determinado que cuando se imponga una sanción consistente en la reducción de ministraciones mensuales correspondientes a su financiamiento público ordinario solo podrá retenerse o descontarse hasta el 25% de la ministración correspondiente.

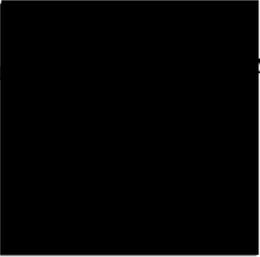
## Conclusiones

La proporcionalidad es un principio fundamental en el derecho administrativo y en el ámbito de la fiscalización electoral. Este principio establece que las sanciones impuestas por infracciones deben ser acordes a la gravedad de la falta cometida, evitando así que se produzcan castigos desmedidos o desproporcionados. La aplicación de sanciones proporcionales no solo protege los derechos de los infractores, sino que también fortalece la credibilidad del sistema electoral y la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Para ello, el Instituto Nacional Electoral ha implementado medidas y criterios elementales para resolver y sancionar las infracciones cometidas en materia de fiscalización, buscando inhibir las conductas, tanto de los entes infractores, como del resto de sujetos obligados, pero respetando en todo momento el principio de proporcionalidad a través de, a manera ejemplificativa:

- Análisis de la capacidad económica y de pago de los infractores.
- En el caso de partidos políticos en coalición, atendiendo el grado de responsabilidad en la comisión de la infracción y el porcentaje real de participación en la campaña de que se trate.
- En los casos de sanciones consistentes en reducción de ministraciones mensuales de su financiamiento público ordinario, determinando que el máximo que se puede reducir es el equivalente al 25% de este, buscando no intervenir en el funcionamiento ordinario de los partidos políticos.
- Para personas físicas un establecer como sanción pecuniaria un techo del 30% sobre el excedente del valor del ingreso mínimo mensual del sujeto incoado

Asimismo, cabe destacar que de los medios de impugnación que se han presentado alegando sanción desproporcionada en los últimos años, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado confirmar las sanciones impuestas, lo cual deja en evidencia que, en materia de fiscalización, el principio de proporcionalidad ha cumplido su cometido.

Brenda  Arzate.

## Bibliografía

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, Modelo de financiamiento y fiscalización en México.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en los expedientes: SCM-JE-13/2023 y su acumulado SUP-RAP-153/2021, SUP-JDC-623/2021, SUP-RAP-108/2021, SUP-JDC-918/2015 y ACUMULADOS, SUP-RAP-249/2014, SUP-RAP-113/2014, SUP-RAP-33/2014 y ACUMULADOS, SUP-RAP-168/2014, SUP-RAP-454/2012, SUP-RAP-5/2010.

Acuerdos INE/CG61/2017, INE/CG235/2023