LA DESPROPORCIONALIDAD DE MULTAS EN INFRACCIONES DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

Juan Carlos Minor Márquez

Las normas en materia de financiamiento público en México se distinguen por la especialización de su destino¹. Este andamiaje jurídico concede claridad del uso que se debe dar al recurso, mismo que se complementa con las normas relativas a su fiscalización. Sin embargo, la supervisión en la correcta aplicación del recurso no puede válidamente llegar a tener como consecuencia trastocar el funcionamiento de los partidos, sino al contrario, contribuir al mismo.

En el presente ensayo, abordaré el alcance que las multas han tenido en el financiamiento público para actividades ordinarias, lo que evidenciará la desproporción que en algunos casos se ha dado entre las infracciones cometidas por los partidos políticos y las sanciones económicas impuestas, al no existir límite alguno en su monto. De igual forma, explicaré lo que desde mi punto de vista ha provocado esta situación y la responsabilidad de las autoridades jurisdiccionales para evitar que continúe sucediendo.

Naturaleza distinta, consecuencia común.

En materia de financiamiento público, la norma constitucional contempla tres clases de financiamiento, el dirigido a actividades ordinarias, el relativo a actividades de obtención del voto y el referente a actividades específicas. Si bien, para distinguir unas de otras, la norma Constitucional es clara, la legislación² establece con precisión el destino específico que debe tener cada una y en consecuencia la función que tiende a fortalecer a nuestro sistema de partidos.

Así, tenemos que las actividades ordinarias van dirigidas a objetivos relacionados con actividades cotidianas tendentes a sus objetivos y fines, aun fuera de proceso electoral, como la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, arrendamiento de inmuebles, sueldos y salarios de personal, entre otros. En cuanto a las actividades de obtención del voto se refieren a gastos relacionados con las campañas electorales. Finalmente, respecto a las actividades específicas, incluye actividades como investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

En ese tenor, es notorio que si bien la naturaleza de cada tipo de financiamiento tiene por objeto el fortalecer el sistema de partidos políticos, presenta diferencias claras en cuanto al objeto de su aplicación, y en consecuencia, las faltas que se comenten al fiscalizarse su gasto afectan bienes distintos, ya que mientras que en actividades ordinarias la infracción puede implicar una vulneración a bienes jurídicos como la transparencia y

¹ De 180 países, México destaca entre solo 11 con esta especialización, ello según información contenida en el Manual sobre financiamiento político *“El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”*, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015).

² Según se desprende lo contenido en los artículos del 72 al 76 de la Ley General de Partidos Políticos.

rendición de cuentas, en las de obtención del voto lo que puede afectarse es la equidad en la contienda.

No obstante, las multas derivadas del ejercicio de fiscalización, sin importar su origen, recaen en las dirigidas a actividades ordinarias, ello, aun cuando no existe una regulación expresa en ese sentido en la ley, ya que establece únicamente “la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución”³. Por si ello fuera poco, la misma porción normativa sirve de sustento para que la totalidad de sanciones económicas originadas de procedimientos administrativos sancionadores, tanto federales, como locales, sean pagadas con el mismo tipo de financiamiento público, es decir el dirigido a las actividades ordinarias.

A esto se debe sumar el reintegro del remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los Procesos Electorales y Locales⁴ así como el reintegro del remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos Nacionales y Locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas⁵, ya que en ambos casos, si no se realiza el reintegro en el plazo previsto por los lineamientos respectivos, se les descontará de la ministración mensual del tipo de financiamiento público ya referido.

Magnitud de las sanciones económicas.

Para poder comprender los alcances de las reducciones dirigidas a un único tipo de financiamiento y caminar hacia la desproporción de las multas que se han impuesto en materia de fiscalización, presentaré algunos hallazgos encontrados al analizar los montos de las multas impuestas a los seis partidos políticos nacionales, ello en el marco local de Tlaxcala y en los ejercicios de 2015⁶ a 2022⁷, conforme las resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de las irregularidades encontradas en

³ Conforme lo señalado por el artículo 456, numeral 1, inciso a) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales que señala: “Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.”

⁴ Según el acuerdo INE/CG471/2016, que contiene los “Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los Procesos Electorales y Locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial.”

⁵ Conforme al acuerdo INE/CG459/2018, que contiene los “Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos Nacionales y Locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, aplicable para el ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

⁶ Año en el que la fiscalización se encomendó al Instituto Nacional Electoral y la ejecución de multas a los Organismos Públicos Locales Electorales.

⁷ Los datos corresponden hasta el ejercicio 2022, ya que lo referente al ejercicio 2023 se resolvió el pasado 19 de febrero y por ello las resoluciones no han causado estado.

los dictámenes consolidados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos, es decir la fiscalización de gastos ordinarios y actividades específicas.

Como dato preliminar, es pertinente aclarar que la imposición de sanciones por concepto de fiscalización dispone de varias etapas, con lapsos de tiempo entre una y otra de meses o años. Es decir, como ejemplo, para el caso del Partido Revolucionario Institucional, la fiscalización de lo erogado en el año 2016 se resolvió en la resolución INE/CG518/2017 emitida en el año 2017, misma que causó estado y se calendarizó por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para reducir su financiamiento en agosto del año 2018, pero pudo empezar a ejecutarse hasta el mes de noviembre de ese año debido a tener multas anteriores, y cuyo pago concluyó en el año 2021.

Con ese contexto, el primer dato a destacar es que, en los seis partidos políticos nacionales, el total de las multas impuestas en una sola resolución, han superado en por lo menos una ocasión lo que les corresponde por financiamiento público para actividades ordinarias en una ministración mensual al momento de ejecutar la sanción.

Lo cotidiano de esto, presente en cada ejercicio fiscal, puede otorgar naturalidad a una situación desde mi punto de vista preocupante, ya que si comparamos esto con un poder público en cualquier nivel de gobierno, o con una institución, resultaría evidente la lesión a sus objetivos, es decir, si por faltas de carácter fiscalizable el órgano que lo audita impusiera a un ayuntamiento una sanción equivalente a lo presupuestado por un mes, la afectación de servicios y el cumplimiento de metas resultaría gravemente afectado.

Es innegable que la naturaleza, objetivos, características y condiciones entre partidos políticos y cualquier otra institución son diferentes, ya que por ejemplo, los partidos políticos pueden recibir financiamiento privado, pero sirve para vislumbrar la afectación que pueden tener las metas y objetivos de un ente por reducciones económicas. Ello aunado a que el sujeto de responsabilidad en los demás casos es quien ejerce la administración de recursos y no el ente, como es el caso de los partidos políticos.

Una vez dimensionada la gravedad de una reducción equivalente a un mes de financiamiento público, si bien esta circunstancia ha acontecido en múltiples ocasiones, como segundo dato abordaré los casos más significativos, así tenemos que al partido político MORENA, en el año 2020 lo sancionaron con un monto equivalente a 3.39 ministraciones mensuales⁸, al PT, en el año 2017 se le aplicaron multas que en suma equivalen a 5.77 ministraciones mensuales⁹, al PRI en 2019 sus multas sumaron 11.98 ministraciones mensuales¹⁰ y ese mismo año MC fue sancionado con multas equivalentes a 12.03 ministraciones mensuales.¹¹

Reitero que los datos, corresponden únicamente a los hallazgos encontrados en las resoluciones referentes a informes anuales de ingresos y gastos, relacionados con

⁸ Resolución INE/CG 650/2020, su ejecución se calendarizó en el acuerdo ITE/CG99/2021.

⁹ Resolución INE/CG 522/2017, su ejecución se calendarizó mediante acuerdo ITE-CG86/2018.

¹⁰ Resolución INE/CG 55/2019, su ejecución se calendarizó en el acuerdo ITE-CG 32/2019.

¹¹ Resolución INE/CG 59/2019, su ejecución se calendarizo en el acuerdo ITE-CG 32/2019.

fiscalización de gastos ordinarios y actividades específicas, sin considerar multas de origen diferente, aplicadas en los mismos ejercicios o bien lo referente a remanentes. No obstante, como ejemplo en la resolución que contiene las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Ingresos y Egresos de campaña del proceso electoral 2020-2021, en todos los casos las multas superan lo equivalente a una ministración mensual por actividades ordinarias¹².

Proporcionalidad y el criterio jurisdiccional

Gómez Cotero¹³ señala que las sanciones pecuniarias deben ser proporcionales, principio con un doble aspecto, uno tiene que ver con la cuantía de la sanción a imponer, misma que no ha de ser de un importe tal que al sujeto infractor le resulte más beneficioso seguir desarrollando la misma conducta ilícita, y al mismo tiempo no pueden ser de tal extremo que sea desproporcionada y exorbitante para el infractor.

De lo anterior se desprende que una sanción es proporcional en cuanto se encuentre dentro del límite de lo razonable, lo que acontecerá cuando sea proporcional en sentido estricto, es decir, cuando exista un balance proporcionado entre los costos y el fin¹⁴. No obstante, la autoridad jurisdiccional ha sido aún más específica sosteniendo elementos necesarios para que sea proporcional, entre ellos y para lo que interesa, el de capacidad económica.¹⁵

Con ese contexto, no se entendería la forma en la que ha sido posible la existencia de resoluciones que sancionen desproporcionadamente con montos equivalentes de hasta un año de financiamiento público. Sin embargo, ello es posible ya que si bien, la autoridad administrativa electoral analiza en cada resolución la capacidad económica del infractor, resulta relevante señalar que en la totalidad de ellas, ésta se menciona de forma general y en un considerando previo a la calificación de cada infracción, siendo suficiente que cuente con financiamiento público (lo cual salvo la excepción de haber perdido su registro ocurre), para considerar que no se producirá una afectación real e inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes.

En ese sentido, al sancionar individualmente cada infracción, solo se refiere que su capacidad económica ya fue analizada en un considerando previo, sin realizar un análisis específico en cada caso. Si bien no se ha identificado por sujetos sancionados o alguna autoridad electoral la razón que expongo, la consecuencia si ha sido combatida, pero la autoridad jurisdiccional electoral ha omitido pronunciarse adecuadamente, como sucedió

¹² Esto se puede apreciar en el acuerdo ITE-CG 24/2022.

¹³ GOMEZ, José de Jesús (2020). Principios tributarios sancionadores. PRAXIS de la justicia administrativa. Año XII (Numero 37). Pag. 1 a 19. <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/abstracts/r27-art-3.html>

¹⁴ CIANCIARDO, Juan (2020). *La cultura de los derechos humanos, Razón, voluntad y dialogo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Pag. 341.

¹⁵ En la sentencia SUP-RAP-454/2012 la Sala Superior del TEPJF estableció que una sanción será acorde con el principio de proporcionalidad cuando exista correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, debiendo tomar los siguientes elementos: “1. La gravedad de la infracción, 2. La capacidad económica del infractor, 3. La reincidencia, 4. La exclusión del beneficio ilegal obtenido, o bien, el lucro, daño o perjuicio que el ilícito provocó, y 5. Cualquier otro que pueda inferirse de la gravedad o levedad del hecho infractor.”

en la sentencia relativa al expediente SCM-RAP-3/2018 en la que la parte actora acusó una desproporcionalidad en la totalidad de las multas impuestas y la autoridad se limitó a señalar que al momento de individualizar la sanción sí se realizó un estudio de los elementos necesarios para llegar a una conclusión.

También ha sido motivo de estudio en la sentencia del expediente ST-RAP-25/2017 en la que el tribunal argumentó por una parte que el hecho de que el monto global de las sanciones determinadas en contra de un partido pueda *“afectar en un gran porcentaje el financiamiento público ordinario que recibe, no implica que la sanción sea en sí misma excesiva y que no atienda a la capacidad económica del infractor”*, esto por ser consecuencia de las conductas del partido, sin estudiar frontalmente lo referente a la capacidad económica.

De lo vertido en éstas últimas resoluciones, se hace evidente que se ha omitido realizar adecuadamente un estudio referente a la capacidad económica del infractor, pues a la fecha no existen lineamientos o parámetros que permitan fijar un techo o identificar lo excesiva de una sanción. Cabe mencionar que esto si se ha hecho para el caso de personas físicas, como en la sentencia del expediente SX-JE-246/2021, en donde se han revocado sanciones al no exponerse argumentos sobre por qué una sanción es acorde a la capacidad económica, y se consideró una multa desproporcional por ser equivalente al 22% de los ingresos de una persona.

Conclusiones

El concentrar sanciones económicas en reducciones al financiamiento público para actividades ordinarias, se produce una merma en este recurso, misma que a lo largo de los años ha afectado a la totalidad de las fuerzas políticas. Aunado a ello, la forma de individualizar sanciones y analizar el elemento de la capacidad económica, no ha permitido a la autoridad administrativa nacional identificar la desproporción del cumulo de multas. Tampoco abona a este tema la postura de la autoridad jurisdiccional, que hasta el momento no ha permitido fijar límites cuando se puedan afectar sustancialmente las actividades y en consecuencia los fines constitucionales de los partidos políticos.

Aun cuando las multas sean desproporcionadas, continúan dándose a lo largo de los años, lo que entre otras cosas pone en duda su efecto disuasorio, aunque también debe considerarse la distancia temporal entre el ejercicio del gasto y la imposición de la sanción. Si bien, como se señaló, la consecuencia se dirige al partido político y no a quien tiene a cargo la administración de los recursos, hasta en tanto ese marco jurídico prevalezca, la autoridad jurisdiccional tiene la responsabilidad de establecer límites o techos para evitar afectar el funcionamiento de los partidos y en consecuencia el funcionamiento de nuestro sistema político.