

EL MANTO PROTECTOR DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SUP-RAP-714/2015

Arturo ESPINOSA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Motivos del caso.* III. *Análisis de la sentencia.* IV. *El manto protector del financiamiento público.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios esenciales del sistema electoral mexicano es la equidad, que todos los partidos políticos y candidatos tengan las mismas oportunidades de competir y llegar a los cargos de elección popular. La explicación de este principio es histórica, de los tiempos en que en las elecciones participaba un partido que hacía uso de todo el aparato de gobierno y un grupo de pequeños institutos políticos que luchaban por no ser devorados por el aparato y los recursos del partido en el gobierno.

A partir de 1977 han sido varias las reformas que se han llevado a cabo para reducir esta brecha que generaba una gran inequidad en los procesos electorales: se introdujeron los diputados de partido y después los de representación proporcional, se creó una autoridad electoral constitucionalmente autónoma, un órgano jurisdiccional revisor de la legalidad y constitucionalidad de los actos en materia electoral, se optó por un sistema de financiamiento preponderantemente público y se construyó un modelo de comunicación política que permitiera a todos los partidos el acceso a la radio y la televisión, se estableció un sistema integral de fiscalización y un régimen de sanciones para evitar la afectación a los procesos electorales, entre algunos otros.

En lo que a este texto interesa, el financiamiento público indirecto se introdujo en la legislación electoral a partir de 1962 con las primeras prerro-

gativas estatales que se concedieron a los partidos políticos, consistentes en la exención de impuestos relacionados con los ingresos privados. En 1973 se incrementaron las prerrogativas de los partidos, pues se incluyeron las franquicias telegráficas y postales, así como el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación. En 1977 se contempló por primera vez el financiamiento público directo a los partidos políticos, pero fue hasta 1987 cuando se logró establecer una fórmula para el cálculo del monto de financiamiento.¹

Con las reformas de 1993 y 1996 se introdujeron reglas más detalladas para tener acceso al financiamiento público, el cual buscaba que todos los partidos políticos tuvieran igual acceso a los recursos para sus actividades como institutos políticos y para los gastos de campaña. Con esta reforma se amplió la bolsa de recursos para los partidos políticos y se disminuyó la brecha que separaba al partido en el gobierno del resto de los competidores.² Los principales aspectos de las reformas electorales de 1993-1996 son:

- Prohibición de hacer aportaciones a los partidos políticos por parte de entidades públicas en los niveles federal, estatal y municipal.
- El establecimiento de límites al financiamiento privado.
- En la Constitución se determinó la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos.
- Se estableció una fórmula para determinar el monto del financiamiento público que se distribuiría entre los partidos políticos que tuvieran derecho a recibirlo.
- Se determinó la fórmula para distribuir el financiamiento público entre los partidos políticos, 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional en función de los resultados de la última elección de diputados federales.
- Se establecieron como modalidades de financiamiento público: gastos ordinarios, gastos de campaña y actividades específicas, entre las que se incluían la capacitación y las de tipo editorial.
- Se impusieron límites a las aportaciones de particulares y se establecieron supuestos en los que personas físicas o morales no podían hacer aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos.

¹ Bernal Moreno, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 57-81.

² Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>.

- Se fortalecieron las facultades de la autoridad electoral para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Lo destacado de la reforma de 1996 es que se reconoció en la Constitución que los partidos políticos debían contar con un “mínimo de elementos” durante las contiendas electorales para poder realizar sus actividades con la finalidad de obtener el voto popular.³

La reforma electoral de 2007-2008 no se ocupó particularmente de cuestiones relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos, sino con la regulación de la compra de tiempos en radio y televisión que realizaban los partidos políticos, un mecanismo indirecto de financiamiento. En esta reforma se creó el modelo de comunicación política para garantizar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, durante campañas y en tiempos no electorales, en el cual el Instituto Nacional Electoral es el administrador único de los tiempos de la radio y la televisión. Además, se prohibió que cualquier persona física o moral contrate tiempos en estos medios con fines electorales.

A partir de esta reforma, los partidos políticos tienen acceso a tiempos en la radio y la televisión de manera gratuita, pues los tiempos que usan son los que le corresponden al Estado.

El impacto de esta reforma en el financiamiento público es que uno de los gastos principales que tenían los partidos políticos, la compra de espacios en la radio y la televisión, fue eliminado, por lo que ahora cuentan con mayores espacios en la radio y la televisión sin costo alguno, como parte de sus prerrogativas.

En ese entonces, se decía que el nuevo modelo de comunicación política tenía como consecuencia elecciones más baratas, pues los partidos ya no gastarían en espacios en radio y televisión y esto haría que su financiamiento público se redujera. A pesar de la reforma de 2007-2008 el costo presupuestal de la democracia electoral en los últimos años se ha incrementado, el financiamiento público destinado a los partidos políticos tanto a nivel local como federal también se ha incrementado.⁴

Con la reforma electoral de 2014 el financiamiento público de los partidos políticos resultó nuevamente beneficiado. Al buscar homologar las

³ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, 2011, p. 349.

⁴ Guzmán y Montelongo, Mario y Mougrabi Cojab, Celia, “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 19-66.

legislaciones locales con la federal, se estableció una fórmula única para el cálculo de los montos de financiamiento público, la cual consiste en multiplicar el número de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral por el 65% del salario mínimo general vigente o su equivalente, con lo cual, al establecer una fórmula única para determinar el financiamiento público de los partidos políticos en todo el país, el incremento de los recursos públicos que reciben aumentó sustancialmente.⁵

Reforma tras reforma, en México la legislación electoral refuerza el sistema de partidos mediante condiciones que les permiten tener no sólo una base mínima de recursos para competir entre ellos, sino que, además, los han vuelto excesivamente dependientes del erario público, y desvinculados del electorado.

Adicionalmente a la bondadosa legislación electoral mexicana que, directa e indirectamente, dota de suficientes recursos públicos a los partidos políticos, tienen concesiones suficientes respecto a las restricciones que pueden darse sobre el financiamiento público.

Los partidos políticos tienen acceso a su prerrogativa de recibir financiamiento público desde el momento en que obtienen su registro por parte de la autoridad administrativa electoral, y esta prerrogativa únicamente se les puede restringir o retirar en dos supuestos: por la pérdida de registro como partido político o con motivo de alguna sanción impuesta por la autoridad electoral.⁶

En el caso de la imposición de sanciones, el artículo 458, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las multas que se impongan a los partidos serán restadas de sus ministraciones de gasto ordinario, conforme se determine en la resolución que corresponda, lo cual en la práctica se ha traducido en pagos a plazos para no causar una afectación en el financiamiento que reciben los partidos políticos.

El caso que analizo no trata directamente sobre el otorgamiento del financiamiento público que reciben los partidos políticos, pero considero que, después de estudiar el mismo, y vincularlo con otros asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existen elementos suficientes para sostener que no sólo la ley es bondadosa

⁵ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 2.

⁶ La autoridad electoral tiene la facultad de organizar los procesos internos de tipo electivo de los partidos políticos, por lo cual les cobra el costo administrativo de la organización; en ese supuesto, el INE retiene el monto que deben cubrir del financiamiento público que recibe. Ello no puede considerarse una retención o restricción de su prerrogativa pues atiende a un servicio que presta la autoridad electoral para la organización interna de un partido político.

respecto del financiamiento público que reciben los partidos políticos, sino que también se ha creado una doctrina jurisprudencial que se podría considerar protectora de esta prerrogativa que reciben los partidos políticos.

II. MOTIVOS DEL CASO

En el SUP-RAP-714/2015, Morena impugnó un oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que se le informa sobre los descuentos aplicados respecto del financiamiento público, algo que podríamos considerar como un escrito burocrático que tiene el único propósito de notificar al partido político las consecuencias de una resolución en la que fue sancionado por algún actuar contrario a la normatividad electoral.

A manera de antecedente, es relevante considerar que, con motivo de la revisión de los informes de gastos de campaña de la elección de diputados federales de 2015, el Consejo General del INE en el acuerdo INE/CG771/2015, aprobado el 12 de agosto de 2015, sancionó al partido Morena con la cantidad de \$8 158 214.44 por diversas irregularidades encontradas al momento de realizar la fiscalización de los recursos utilizados en sus campañas federales de ese año.

En ese mismo acuerdo el Consejo General del INE por unanimidad determinó que las multas se harían efectivas una vez que la resolución de la autoridad electoral fuera notificada, lo cual sustentó en el artículo 458, numeral 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁷

En la resolución no se formuló consideración alguna sobre el momento en que se comenzaría a descontar las ministraciones de recursos con motivo de las sanciones económicas impuestas al partido político. En su momento, el Consejo General del INE debatió sobre la pertinencia de aplicar las sanciones inmediatamente, es decir, previo a que se resolviera cualquier impugnación relacionada con las mismas. Parte del argumento verbal de los Consejeros era que en materia electoral no había suspensión del acto reclamado y, por tanto, las multas se debían ejecutar inmediatamente.

⁷ Artículo 458...

7. Las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

Morena impugnó a través de un recurso de apelación el acuerdo INE/CG771/2015, el cual fue resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-497/2015, en el sentido de revocar lo relativo a las sanciones para efecto de que se emitiera una nueva resolución en la que se debían considerar los argumentos expuestos en la sentencia del Tribunal Electoral, para lo cual el INE debía realizar una nueva individualización de las sanciones impuestas.

Como consecuencia de las sanciones aprobadas por el Consejo General del INE, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó a la representación de Morena ante el INE las deducciones a sus ministraciones de financiamiento público que se empezarían a realizar derivado de las multas impuestas por las irregularidades encontradas con motivo de la fiscalización de las campañas de 2015, acto que fue impugnado por Morena a través del recurso de apelación al que se asignó el expediente SUP-RAP-714/2015.

El argumento central de Morena para impugnar la retención del importe de las multas impuestas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales en 2015, es que, de acuerdo con el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del INE, y del artículo 43, párrafo 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, las multas que imponga el Consejo General del INE deben pagarse si no fueron recurridas ante el Tribunal Electoral, o si fueron confirmadas por el órgano jurisdiccional electoral.

Al resolver el SUP-RAP-714/2015, el 4 de noviembre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó revocar el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE en el que informaba a Morena sobre la deducción de sus ministraciones de financiamiento público con motivo de las sanciones impuestas derivadas de la fiscalización de las campañas de candidatos a diputados federales de 2015.

El argumento central de la sentencia emitida por la Sala Superior consiste en que el Consejo General del INE dejó de aplicar las disposiciones reglamentarias que ellos mismos aprobaron, en el sentido de que las multas se deducirán únicamente si no fueron impugnadas, o si lo fueron, en el momento en que el órgano jurisdiccional las confirme, por lo que la actuación del INE era contraria a los principios constitucionales de certeza y legalidad. Aunado a que en el acuerdo en que se ordenó la deducción de las multas no se justificó el proceder contrario al reglamento de fiscalización del INE.

Al respecto, la Sala Superior consideró que las sanciones económicas que fueron impugnadas no pueden descontarse de las ministraciones de los

partidos por el INE en forma inmediata, pues se encontraban sujetas a lo que se resolviera en la impugnación al respecto.

Es importante considerar que no era la primera vez que la Sala Superior resolvía en ese sentido, pues en el SUP-RAP-151/2015, resuelto el 6 de mayo de 2015, se determinó que hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contrario a los principios de legalidad y de certeza al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

III. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

De la sentencia emitida por la Sala Superior en el SUP-RAP-714/2015, destaco tres aspectos que me parece ameritan un análisis particular.

1. *Tiempos de resolución*

Si se considera los tiempos que transcurrieron desde que se emitió el dictamen de fiscalización por parte del INE en el que se sancionó a Morena, el momento en que se le notificó las deducciones a su financiamiento público y las resoluciones emitidas por el TEPJF, estimo que ni el resultado final de la fiscalización, ni el cobro de las multas puede considerarse como inmediato. Para lo anterior, señalo las fechas que se siguieron en este caso:

- 20 de julio de 2015: El Consejo General del INE emite el primer Dictamen de fiscalización de las campañas de diputados federales de la elección de 2015.
- 7 de agosto de 2015: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-277/2015 y acumulados, en el sentido de revocar el dictamen de fiscalización para que se consideren las quejas de fiscalización.
- 12 de agosto de 2015: El Consejo General del INE emite el segundo Dictamen de fiscalización.
- 7 de octubre de 2015: El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE notifica al partido Morena las deducciones que se realizarán a sus ministraciones de financiamiento público, por concepto de las multas impuestas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales de la elección de 2015.

- 14 de octubre de 2015: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-497/2015, en el sentido de revocar parte del dictamen de fiscalización.
- 4 de noviembre de 2016: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-714/2015 en el sentido de revocar el cobro inmediato de multas impuestas al partido político Morena.

De la fecha en que se emitió el primer dictamen de fiscalización al momento en que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó las deducciones que se harían a Morena con motivo de las sanciones impuestas en el dictamen de fiscalización, transcurrieron 78 días, y considerando la fecha de emisión de la sentencia que se analiza, fueron en total 106 días.

Por ello, en un simple análisis del tiempo que toma tener una resolución definitiva en materia electoral, no se puede decir que la fiscalización sea expedita y mucho menos que exista un cobro inmediato de las multas impuestas.

2. *Acto impugnado*

Morena impugna el oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE en el que le informa sobre las deducciones a sus ministraciones mensuales que recibe por concepto de financiamiento, derivadas de las multas impuestas en el acuerdo INE/CG771/2015 con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales de 2015.

El estudio de la Sala Superior se enfoca en que el Consejo General del INE, al aprobar el acuerdo INE/CG771/2015 y ordenar la ejecución inmediata de las sanciones, omitió considerar lo dispuesto en los artículos 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del INE, y 43, párrafo 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, y a partir de ello determinó revocar el oficio impugnado, ordenando al INE que ejecute las sanciones hasta que las mismas sean definitivas y firmes.

La Sala Superior endereza la impugnación de Morena, pues el acto que realmente le causa perjuicio no es el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el cual simplemente se informa respecto de las deducciones, sino el acuerdo INE/CG771/2015, en el que el Consejo General ordenó la ejecución inmediata de las sanciones, lo cual en su momento pudo ser impugnado por Morena, ya que sí impugnó diversas sanciones, mas no impugnó el resolutivo del acuerdo en el que determinó la ejecución inmediata de las sanciones.

En ese sentido, Morena omitió impugnar oportunamente el acto que realmente le causaba perjuicio, es decir, el resolutivo trigésimo quinto del acuerdo INE/CG771/2015 en el que se ordena la ejecución inmediata de las sanciones, por lo que en un segundo momento, esto es, cuando se le notifica por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos las deducciones que se realizarán en cumplimiento del acuerdo señalado, es cuando Morena se da cuenta que una de las consideraciones del acuerdo del Consejo General le causa perjuicio, y entonces busca generar la oportunidad de impugnar a través de un oficio que es un simple trámite del INE.

Para la Sala Superior la impugnación es oportuna pues considera el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos como el acto de aplicación de las sanciones, sin embargo, considero que la impugnación es extemporánea pues el acto que realmente le perjudica es el acuerdo en el que se ordenó que las multas se dedujeran una vez notificada la determinación.

En la sentencia se reconoce que Morena impugnó el acuerdo INE/CG771/2015 y que incluso en el SUP-RAP-497/2015 se revocaron algunas de las sanciones, pero en ningún momento se justificó que el acto que realmente le causa perjuicio a Morena es un oficio de carácter administrativo y de trámite del INE, y no el acuerdo en el que se aprobó por unanimidad aplicar de manera inmediata las sanciones impuestas, no sólo a Morena, sino a todos los partidos y candidatos independientes sujetos de multas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales.

Destaco esta parte, pues no sólo es una cuestión procesal, sino que también es una cuestión de criterio, en cuanto a la manera en que el Tribunal Electoral aplica la suplencia de la queja a favor de los partidos políticos.

Sobre esto podemos advertir dos visiones. Por un lado, los magistrados de la integración anterior de la Sala Superior (1996-2006) consideraban que los partidos políticos eran peritos en derecho electoral, pues de manera directa o indirecta, ellos participan en la elaboración de las leyes electorales, designan a los integrantes de las autoridades electorales, integran las autoridades electorales antes el Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral, tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad, entre otras características que indican que los partidos políticos tienen un amplio conocimiento de la legislación electoral. Por ello, el criterio de esos magistrados fue que la aplicación de las reglas electorales para los partidos políticos debía ser mucho más estricta, y la suplencia de la queja en los medios de impugnación también.

Por otro lado, podemos advertir que en la actual integración de la Sala Superior (2006-2016) ese criterio se ha ido diluyendo, pues ahora los ma-

gistrados consideran a los partidos políticos como sujetos titulares de *derechos humanos*, por tanto, en muchas de sus resoluciones los protegen como si fueran indefensos ante la potestad de la ley, y esto se muestra claramente en un debate doctrinario en el que, en diversas ocasiones, se ha discutido si los partidos políticos cuentan con prerrogativas o derechos humanos. El debate no ha sido muy abierto, pero el tratamiento que se le ha dado a los partidos políticos en muchas de las sentencias indica que se ha considerado a los partidos políticos como sujetos titulares de derechos humanos, e indefensos ante la legislación electoral.

3. *Las sanciones respecto del financiamiento público*

Lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia que se analiza no es novedoso, pues en el SUP-RAP-151/2015 se señaló que la determinación de hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contrario a los principios de legalidad y de certeza al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

La Sala Superior en ningún momento analiza si algunas de las sanciones impuestas a Morena han quedado firmes o si todas se encuentran impugnadas, pues el dictamen de fiscalización de los gastos de campaña de la elección de diputados federales de 2015 se revocó al menos dos veces por parte de la propia Sala Superior para distintos efectos, siendo especialmente en la segunda impugnación que se dejaron firmes algunas de las sanciones impuestas al instituto político.

Adicionalmente, considero que se debe tomar en cuenta que, tanto la ley como las autoridades electorales, son bondadosas en el momento de realizar el cobro de las sanciones económicas a los partidos políticos, pues les permiten que el pago de las mismas se haga a plazos, lo cual es una atribución que la autoridad electoral ha adoptado en sus propios reglamentos y, además, la ley protege el financiamiento de los partidos políticos, pues las sanciones nunca se descuentan del financiamiento para gastos de campaña, debe hacerse del financiamiento para gastos ordinarios.

La costumbre sobre cuándo debe realizarse el descuento de las sanciones no tiene sustento legal, pues el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, señala en el artículo 43, párrafo 4, que las multas que se impongan serán pagadas en el plazo que fije la resolución que corresponda, de manera que son los propios consejeros electorales quie-

nes determinan el plazo que tienen los partidos políticos a efecto de cubrir las sanciones que les impongan.

A lo anterior habrá que adicionarle los efectos de lo resuelto en el SUP-RAP-714/2015, en el que se establece que la autoridad electoral no puede cobrar inmediatamente una sanción económica a un partido político, pues tiene que esperar a que se resuelvan todas las impugnaciones presentadas con motivo de la misma, e incluso aquellas generadas artificiosamente, lo cual, como señalé, puede tomar cientos de días.

Esto ha generado una protección al financiamiento público respecto de una de las sanciones que se les impone a los partidos políticos como consecuencia de su actuación contraria a la ley, en la cual el impacto de las sanciones económicas se minimiza, de manera que la afectación sobre el financiamiento de los partidos políticos sea la menor posible. Esto cobra especial fuerza cuando el inicio del cobro de multas está cercano a la celebración de procesos electorales. Aun cuando las multas se aplican al financiamiento ordinario, debe repensarse si no sería más efectivo y disuasorio para evitar violaciones a la ley, que las multas se aplicaran al financiamiento de campaña. O bien un esquema mixto, si las infracciones se cometieron con motivo de actos ajenos a los procesos electorales, las multas se aplican al financiamiento ordinario, por el contrario, si las infracciones se cometieron durante los procesos electorales, se deben descontar del financiamiento destinado a tal fin.

IV. EL MANTO PROTECTOR DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La Sala Superior ha asimilado la prerrogativa del financiamiento público de los partidos políticos a un derecho fundamental que tienen los institutos políticos, con lo cual se justifica que exista una máxima protección a los recursos que reciben.

En el SUP-RAP-714/2015 se establece que, si bien son los propios reglamentos del Instituto Nacional Electoral los que establecen que las sanciones sólo pueden ser ejecutadas una vez que se hubieren resuelto las impugnaciones interpuestas en contra de las mismas, o que hubiere vencido el término para ello, considero que el detalle que deja ver un ánimo de proteger al financiamiento público que reciben los partidos políticos es la suplencia de la queja que hace la Sala Superior para determinar el acto impugnado, lo cual ya expliqué en el apartado correspondiente. Al suplir la deficiencia de la queja es que realiza una lectura de la norma reglamenta-

ria que restringe a la autoridad electoral realizar un cobro inmediato de las sanciones económicas.

A diferencia de otros casos en los que la Sala Superior hace un esfuerzo interpretativo mayor a efecto de matizar la aplicación de una norma reglamentaria, como es el caso de David Monreal que se analiza en otro capítulo de este libro, en el caso que analizo se optó por hacer una aplicación textual de los reglamentos del INE, sin considerar que algunas de las sanciones impuestas a Morena habían quedado firmes en otras impugnaciones resueltas por el propio órgano jurisdiccional.

El caso que analizo forma parte de una línea jurisprudencial en la que la Sala Superior, a través de distintos asuntos, ha ido fallando de manera favorable a los partidos políticos, sobre todo en el sentido de evitar que las decisiones de las autoridades electorales tengan consecuencias sobre el financiamiento público que reciben, lo cual trataré de demostrar a partir de algunos casos.

1. *Elementos para individualizar las sanciones*

El sistema electoral mexicano cuenta con un robusto y complejo sistema para sancionar las faltas o violaciones a la ley que realicen los partidos políticos, candidatos y militantes. Las sanciones se pueden imponer por incumplir las reglas en temas de propaganda electoral, publicidad en radio y televisión, actos anticipados de campaña o precampaña y fiscalización de gastos ordinarios y de campaña, entre otros.

Existe un catálogo amplio de sanciones, las cuales pueden ser económicas o relacionadas con la cancelación de registros. El artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como sanciones para los partidos políticos: amonestación pública, multa, reducción del financiamiento público, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita en radio y televisión,⁸ y cancelación del registro como partido político.

En cuanto a las sanciones económicas, los propios reglamentos del Instituto Nacional Electoral establecen que, para la individualización de las sanciones, se deben considerar los siguientes elementos:

⁸ Esta sanción, que también impacta en el financiamiento indirecto que reciben los partidos políticos, únicamente ha sido aplicada una vez al Partido Verde Ecologista de México en 2015, cuando se suspendieron sus tiempos en radio y televisión por un día.

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
2. El dolo o culpa en su responsabilidad.
3. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
4. Las condiciones socioeconómicas del infractor.
5. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
7. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que en todos los casos la autoridad administrativa electoral, al individualizar una sanción, debe tomar en consideración varios aspectos.⁹

Especialmente, ha señalado que, a efecto de realizar una correcta individualización se debe atender a la capacidad económica del sujeto responsable, de manera que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Para atender la capacidad económica, la autoridad administrativa electoral debe recabar la información y elementos de prueba necesarios a efecto de comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, ello con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.¹⁰

Estos criterios, los cuales no necesariamente se han originado a partir de impugnaciones de partidos políticos, pero que de alguna manera sí les han generado un beneficio, buscan objetivar la imposición de las sanciones a los sujetos infractores, entre ellos a los partidos políticos, y han servido también para justificar la reducción de las sanciones, pues a efecto de poder determinar el monto idóneo de una sanción es necesario acreditar cada uno de los elementos citados y, además, justificar que puede cubrir dicha cantidad.

⁹ SUP-RAP-497/2015, en donde se citan los elementos que en concepto de la Sala Superior se deben considerar para individualizar una sanción.

¹⁰ Jurisprudencia 29/2009, de rubro Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado.

2. *Diferimiento o retraso en la resolución de imposición de sanciones*

En 2012 el Instituto Nacional Electoral sancionó al Partido Verde Ecologista de México con más de 194 331 516.28 millones de pesos por diversas conductas contrarias a la legislación electoral. El instituto político recurrió la determinación de la autoridad electoral, apelación que recibió el número de expediente SUP-RAP-35/2012, la materia de esa impugnación es tema de un capítulo distinto de este texto, sin embargo, lo interesante para este capítulo es la solicitud que hace el Partido Verde para aplazar la resolución que emita la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el escrito de demanda, el Partido Verde Ecologista de México solicitó el aplazamiento de la resolución de la apelación interpuesta por el propio instituto político, su argumento esencial era el siguiente:

Solicito a esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se resuelva este recurso hasta después de que haya concluido la jornada electoral del primero de julio del 2012, para permitir la participación del partido que represento de manera igualitaria con los demás partidos.

En caso de que la resolución materia de este recurso se llegue a ejecutar, y en el supuesto no concedido de que se confirme la resolución impugnada, resultarían perjuicios irreparables al Partido Verde Ecologista de México, dada la naturaleza y monto de las sanciones impuestas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que son excesivas e irracionales, generando una participación del partido en desigualdad con los demás actores en el proceso electoral, pues la consecuencia de la ejecución total es la reducción de más del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales que deba recibir el Partido Verde Ecologista de México.

A efecto de dar respuesta a lo solicitado, la Sala Superior abrió un incidente de previo y especial pronunciamiento, cabe señalar que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral únicamente prevé en el artículo 21 bis, el *incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales*, y la jurisprudencia del propio Tribunal Electoral contempla el incidente de ejecución de sentencias.

En ese sentido, la propia ley de medios de impugnación contempla en el artículo 6, párrafo 4, que la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley no produce efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnada.

A pesar de lo anterior, a través de una sentencia incidental, la Sala Superior consideró que se debía aplazar la resolución del recurso de apelación, pues al ser el monto de las sanciones una cantidad importante en relación con el financiamiento público para actividades ordinarias que recibe el Partido Verde Ecologista de México,¹¹ y estar en curso un proceso electoral federal, estimó que comprometer los recursos financieros de los partidos políticos en el porcentaje que implican las sanciones, inclusive el destinado para sus actividades ordinarias, es razón suficiente para considerar que la afectación a su patrimonio puede vulnerar el principio de equidad, y en dado caso, ser determinante para el desarrollo de las elecciones.

De esta forma consideró que, a pesar de que las sanciones económicas se descuentan del financiamiento público y no del de campaña, el financiamiento ordinario indirectamente también tiene repercusión en la elección, ya que si un instituto político no puede llevar a cabo libremente sus actividades ordinarias, como pudiera ser *el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, difícilmente podrá participar de forma equitativa en la elección.*

La Sala Superior no sólo inventó un incidente para atender la petición del Partido Verde Ecologista de México, sino que también justificó el aplazamiento para resolver una impugnación en la que la autoridad administrativa electoral sancionó una conducta que en su concepto resultaba ilegal, al considerar que reducir el financiamiento público ordinario de un partido político durante un proceso electoral podría ponerlo en condiciones de desventaja frente a sus oponentes, pues ello impediría tener instalaciones e infraestructura con el mantenimiento suficiente, sin señalar de manera directa cómo el mantenimiento de las instalaciones de un partido político puede afectar una contienda electoral.

De esta forma, una sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México con motivo de una conducta cometida durante el proceso electoral federal de 2009, fue resuelta hasta 2013, pues la impugnación correspondiente se resolvió en febrero de 2013. En ese caso, claramente no hubiera podido darse una inmediatez en el cobro de la sanción.

3. *Financiamiento público inembargable*

En el SUP-RAP-87/2012 la Sala Superior determinó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral está constitucional y legalmente im-

¹¹ En 2012 al Partido Verde Ecologista de México le correspondió por concepto de financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias \$313 014 202.45, según el acuerdo CG431/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

pedido para retener financiamiento a los partidos políticos con motivo de un mandato judicial, pues únicamente se encuentra autorizado para administrar y otorgar a cada partido político el financiamiento público que le corresponda y, conforme al mismo sistema, la única posibilidad jurídica para retener el financiamiento público de un partido es con motivo de lo que se determine en un procedimiento administrativo sancionador seguido por la propia autoridad electoral.

Derivado de una sentencia de un juez de distrito en la que se ordena embargar el financiamiento público del Partido de la Revolución Democrática a efecto de cubrir la contraprestación derivada de un contrato celebrado con un particular, mismo que había sido incumplido por el partido, la Sala Superior se pronunció en el sentido de que el financiamiento público que reciben los partidos políticos es inembargable. Al respecto, señaló:

...los recursos de los partidos políticos no pueden ser embargados o “retenidos” en tanto los mantenga la autoridad electoral y no sean entregados o puestos a disposición de los partidos, pues todavía forman parte del patrimonio del Estado y no de los partidos políticos, ante lo cual, en esa etapa, no pueden ser afectados por un mandato judicial, a menos que se ubique en el supuesto mencionado (sanción), o bien, que exista una ley que así lo disponga.

La sentencia de la Sala Superior ocupa gran parte de las consideraciones que sustentan el criterio para justificar por qué, a pesar de que fue un juez de distrito quien, mediante una sentencia, ordenó al Instituto Federal Electoral retener el financiamiento público del Partido de la Revolución Democrática, la autoridad electoral no se encontraba obligada a observar el mandato jurisdiccional y ello no implicaría un desacato al órgano jurisdiccional o un incumplimiento del mandato judicial.

Este caso es paradigmático, pues fue preferible justificar que, en aras de proteger el financiamiento de los partidos políticos, se debía desatender un mandato judicial, al señalar que la orden de embargo respecto del financiamiento público venía de un juez y, por tanto, ésta debía cumplirse en atención a la fuerza que tiene una determinación judicial de este tipo.

V. CONCLUSIONES

El financiamiento público que reciben los partidos políticos en México es bastante bondadoso, pues no sólo se compone de cantidades cuantiosas de recursos públicos que sirven para garantizar el funcionamiento ordinario

de los partidos políticos, así como la realización de campañas electorales bajo condiciones competitivas, y de paso otras actividades como son capacitación, editoriales y promoción política de la mujer, sino que adicionalmente reciben financiamiento indirecto como es el acceso permanente a la radio y la televisión, las franquicias postales y un régimen fiscal privilegiado.

Aunado a lo anterior, la ley también es benevolente respecto de las posibilidades de restringir el financiamiento público, pues esto únicamente puede ocurrir en el caso de la imposición de una sanción, o ante la pérdida del registro como partido político.

En el caso de la imposición de sanciones, sostengo que tanto la ley como las autoridades electorales han creado un manto que protege y blinda los recursos que reciben los partidos políticos, de manera que la afectación del financiamiento público con motivo de las sanciones económicas sea la menor posible. Podríamos decir que es otra prerrogativa más de los partidos políticos.

En primer lugar, las sanciones que se imponen, de acuerdo con los reglamentos del Instituto Nacional Electoral y los criterios de la Sala Superior, para determinar un monto económico, es necesario que se justifique plenamente la cantidad a imponer a través de diversos parámetros que deben quedar plenamente justificados. Al ser tantos los requisitos que se deben considerar para individualizar la sanción, mediante una impugnación es fácilmente modificable el monto determinado, pues casi siempre habrá algún error en los elementos que se consideraron, o la valoración de los mismos puede llegar a ser tan subjetiva que siempre habrá motivos para ordenar una nueva individualización, la cual muchas veces termina calculando un monto menor.

Destaco que la ley establece que las sanciones que se impongan a los partidos no podrán deducirse del financiamiento de campaña, lo cual genera que cualquier conducta ilegal que ocurra durante el desarrollo de un proceso electoral nunca podrá tener una consecuencia o repercusión económica dentro de la propia campaña electoral. Adicionalmente, la Sala Superior ha protegido a los partidos políticos con la ejecución de sanciones a efecto de que no les afecte durante el desarrollo de un proceso electoral, ya que ante dicha situación es posible diferir la resolución de la impugnación.

Finalmente, la Sala Superior cuenta con criterios que han sido bondadosos respecto de las sanciones impuestas a los partidos políticos, tanto al momento de suplirles la deficiencia de la queja y beneficiarlos con la reducción en la imposición de las sanciones o el diferimiento en el cobro de las mismas. Adicionalmente, se ha determinado que el financiamiento público que reciben los partidos políticos es inembargable y, por tanto, ni

un mandato judicial de un órgano ajeno a los electorales puede ordenar tal cosa, ello a pesar de que el instituto político hubiere incurrido en incumplimientos civiles o administrativos; en ese caso, es preferible ignorar la orden judicial a retener el financiamiento de un partido político.

Estos criterios han construido una línea jurisprudencial en la que no ha sido necesaria una amplia interpretación jurídica o argumentación, sino pequeños avances encaminados a salvaguardar un determinado bien jurídico, en este caso la prerrogativa a recibir financiamiento, y así es como se ha construido el manto protector del financiamiento público que reciben los partidos políticos.

En el caso del financiamiento público el Tribunal lo ha hecho en algunos asuntos vistosos, como los que reseñé brevemente, pero en otros, como el que analizo, lo hace a través de pequeñas consideraciones, como es modificar el acto impugnado para beneficiar al recurrente, llevar a cabo una suplencia amplia de la queja cuando los partidos políticos son peritos en derecho, establecer parámetros subjetivos para la imposición de sanciones, entre otras.

Lo anterior se ve reflejado en las impugnaciones, pues los partidos políticos saben que a través de estos recursos es posible obtener beneficios que impidan afectar el financiamiento público. Para muestra habría que considerar que en los últimos años han incrementado considerablemente las apelaciones intentadas, a efecto de evitar las sanciones impuestas por la autoridad administrativa electoral derivadas de los ejercicios de fiscalización. De 1997 a 2005 la Sala Superior conoció de 611 apelaciones generadas por resoluciones de fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos, pasando de cinco impugnaciones en 1997 a 179 en 2005. En cuanto a la fiscalización de los informes de gastos de campaña, de 1997 a 2005, la Sala Superior conoció de 361 apelaciones, pasando de 10 en 1998 a 256 en 2004. Durante este periodo, el Instituto Federal Electoral impuso por concepto de sanciones derivadas de la fiscalización de gastos de campaña más de 541 millones de pesos; después de resueltas las impugnaciones, la Sala Superior redujo las sanciones en más de 98 millones de pesos.¹²

En el periodo de 2007 a 2011 el Instituto Federal Electoral impuso a los partidos políticos más de 274 millones de pesos en sanciones derivadas de la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos; después de presen-

¹² Díaz Domínguez, Alejandro, Rivera Loret de Mola, Gustavo, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal (1994-2007)”, Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, pp. 67-96.

tadas las apelaciones correspondientes, las sanciones disminuyeron en casi ocho millones de pesos.¹³

Determinar un monto razonable, idóneo y necesario para que una sanción tenga un efecto disuasivo conlleva una cierta subjetividad, ya que lo que para algunos puede ser una cantidad suficiente, para otros no. Quien tiene la facultad para la imposición de sanciones es la autoridad administrativa electoral, sin embargo, la Sala Superior, en un papel justiciero, a lo largo de los últimos 10 años, ha ido estableciendo una línea jurisprudencial favorable a los partidos políticos, a través de la cual sistemáticamente ha protegido los recursos que reciben los partidos políticos, blindándolos de tal manera que, a pesar de incurrir constantemente en conductas contrarias a la legislación electoral que los hacen merecedores de sanciones, los criterios del máximo órgano de justicia electoral sirven de control de daños a efecto de minimizar lo más posible las consecuencias de los ilícitos de los partidos políticos.

El efecto secundario de esta línea jurisprudencial es que, a pesar del endurecimiento e incremento de las sanciones, no se garantiza que los partidos políticos cumplan con la normatividad electoral.¹⁴

El tema del financiamiento público a los partidos es sensible, pues, si bien por una parte, busca proveer una base mínima de recursos para equilibrar las condiciones de financiamiento entre todas las fuerzas políticas y disminuir la influencia de grupos de intereses en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos, por otro lado, los convierte en dependientes de los recursos públicos que les otorga el Estado, lo que tiene como consecuencia disminuir los incentivos para que los partidos políticos se mantengan cerca del electorado, como lo harían si no tuvieran una fuente de financiamiento garantizada.¹⁵

Existe la percepción en la ciudadanía que las elecciones son muy caras y los partidos políticos reciben mucho dinero, también que estos últimos son poco respetuosos de la legalidad de los procesos electorales, pues a pesar de que los sancionan, continúan cometiendo conductas contrarias a la legislación electoral. El juez Ahron Barak señala que los jueces deben “acercar el

¹³ González García, Mónica, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, pp. 97-172.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Aparicio Castillo, Javier y Pérez Martínez, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, vol. III, *Sistema Político Electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.

derecho a la realidad”.¹⁶ En el caso de la Sala Superior, en un tema tan sensible como es el otorgamiento de recursos públicos a los partidos políticos, lo que ha hecho es lo contrario, pues a través de diferentes criterios ha construido un manto protector de los recursos que reciben los partidos políticos, que ha minimizado los efectos de las sanciones impuestas por la autoridad electoral y beneficiado a los institutos políticos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO CASTILLO, Javier y PÉREZ MARTÍNEZ, Jacaranda María, “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, vol. III, *Sistema político-electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- BERNAL MORENO, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, 2011.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro, RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal (1994-2007)”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Mónica, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 97-172.
- GUZMÁN Y MONTELONGO, Mario y MOUGRABI COJAB, Celia, “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y de-*

¹⁶ Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

bilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>.