

ANÁLISIS DE LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INDEBIDA AFILIACIÓN Y LAS SANCIONES APLICADAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

DRA. LORENA ESPINOZA GRANILLO

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco teórico conceptual. III. La proporcionalidad en las sanciones aplicadas a los partidos políticos por indebida afiliación. IV. Conclusiones. V. Fuentes de información.

I. Introducción

En el presente documento se exponen brevemente los tipos de procedimientos sancionadores electorales previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en qué consiste el principio de proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones.

Posteriormente, se aborda lo relativo al inicio del procedimiento ordinario sancionador oficioso por indebida afiliación y uso de datos personales, derivado del proceso para la selección y contratación de las personas aspirantes a supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales.

Finalmente, se comenta si en las resoluciones dictadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en las que ha impuesto multas, se observa o no el principio de proporcionalidad, entre la infracción y la sanción.

II. Marco teórico conceptual.

De conformidad con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las autoridades competentes pueden determinar la existencia de una infracción y fijar la sanción correspondiente, siempre y cuando:

1. La norma establezca una obligación o prohibición.
2. Una disposición disponga expresamente que ante su incumplimiento habrá una sanción.
3. Exista un catálogo de sanciones y reglas para su aplicación.

El procedimiento administrativo sancionador electoral es el mecanismo que implementan las autoridades electorales para investigar y, en su caso, sancionar a las personas, físicas y morales, por haber incurrido en alguna infracción establecida en las leyes o códigos electorales.

Así, el Estado ejerce su facultad punitiva para tutelar todas las disposiciones previstas en la normativa electoral, lo que es relevante para salvaguardar el sistema democrático.

El Libro Octavo de la LGIPE regula el régimen sancionador electoral, el cual precisa:

1. Los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales.
2. El catálogo de conductas sancionables.
3. Las sanciones aplicables.

La citada Ley General establece que, las autoridades electorales pueden conocer de los procedimientos sancionadores siguientes:

- El procedimiento sancionador ordinario.
- El procedimiento especial sancionador.
- El procedimiento en materia de fiscalización.

El procedimiento sancionador ordinario inicia a instancia de parte o de oficio por hechos que podrían constituir infracciones a la normativa electoral, conductas que corresponde investigar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, instancia encargada de sustanciar dicho procedimiento, por su parte, a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE le compete conocer de las medidas cautelares y del proyecto de resolución que somete a la consideración del Consejo General del INE quien delibera respecto de la existencia o no de la infracción, en su caso, determina la aplicación de una sanción administrativa.

Mientras que, el procedimiento especial sancionador sólo tiene lugar cuando se denuncian conductas relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión, que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. En este caso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE es la encargada de sustanciar el procedimiento, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE conoce de la solicitud de medidas cautelares y la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resuelve.

Por su parte, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización inicia con motivo de las quejas, denuncias o de oficio sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, como son, los partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales, precandidaturas, candidaturas partidistas, aspirantes, candidaturas independientes y candidaturas de las personas juzgadas.

En los mencionados procedimientos sancionadores, acreditada la existencia de la infracción, la autoridad electoral resolutora debe proceder a la individualización de la sanción.

- Calificación de gravedad de la falta: levísima, leve o grave.
- Reincidencia.
- Condiciones socioeconómicas del infractor.
- Impacto en actividades del infractor.
- Sanción ha imponer a partir de un catálogo previsto en la ley y sujeto al arbitrio de la autoridad.
- Procede a graduar dentro de los márgenes mínimo y máximo previstos en la ley, por ejemplo, en el caso de la multa exige fijar con precisión su cuantía entre los extremos de mínima y máxima posibilidad legalmente permisible.

El principio de proporcionalidad ocupa un lugar relevante en la individualización de la sanción, en virtud de que, la autoridad resolutora reprime las infracciones en atención a la gravedad de los hechos.

Por ende, para observar el principio de proporcionalidad es indispensable que las autoridades electorales resolutoras:

1. Analicen la gravedad de la infracción, e
2. Identifiquen la importancia de los intereses que pretenden proteger cada sanción, esto es, los objetivos de la sanción.

III. La proporcionalidad en las sanciones aplicadas a los partidos políticos por indebida afiliación.

El artículo 303, numeral 3, inciso g) de la LGIPE establece como requisito para ser supervisor o capacitador asistente electoral no militar en ningún partido político.

Tal determinación legal se estima inconstitucional e inconvencional, en razón de que, en la Ley Fundamental no existe tal restricción, lo mismo acontece en los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que México es parte.

Por lo que, la autoridad electoral debería inaplicar tal restricción en favor de las personas aspirantes a supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales en los procesos de selección, con sustento en el principio *PRO PERSONA*, a efecto de observar la normativa que más favorezca al ejercicio de sus derechos humanos político electorales, dentro de los que se encuentra el derecho de asociación, así como el derecho al trabajo.

El Consejo General del INE ha manifestado que, si bien, la aspiración de las personas a ser contratadas como supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales debe ser entendido como un derecho garantizado por la Constitución federal, tal derecho no es absoluto y es objeto de ponderación con otros bienes jurídicos tutelados por el mismo texto constitucional.

De ahí que, recurriendo a los precedentes dictados por la Sala Superior del TEPJF en los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-291-2022, SUP-RAP-315/2023 y SUP-RAP-316/2023 ACUMULADO, las autoridades electorales han sostenido que, los supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales no deben militar en los partidos políticos a efecto de garantizar los estándares de independencia e imparcialidad, en las funciones que realizan, al incidir directamente en el desarrollo de los procesos electorales, en todas sus etapas: en la fase de preparación de la elección, el día de la jornada electoral y en los cómputos de los votos.

No obstante, se ha dejado de considerar que existen otras y otros funcionarios electorales que inciden directamente y de una forma relevante en la organización de los procesos electorales, así como en la resolución de los procedimientos sancionadores y medios de impugnación, a quienes no se les exige no ser militantes de algún partido político, como son

las consejerías y las magistraturas electoral.

Para dar cumplimiento a la restricción impuesta a las personas aspirantes a supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, el Consejo General del INE, en la Adenda del Acuerdo INE/CG615/2023, aprobada el 22 de noviembre de 2023, incorporó el INICIO DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO OFICIOSO EN CASO DE DESCONOCIMIENTO DE AFILIACIÓN.

En términos del ANEXO 5 del *Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales*, si la Junta Distrital Ejecutiva advierte que la persona aspirante aparece en la base del padrón de afiliados o militantes, le notifica para que presente el “Oficio de desconocimiento de afiliación” a efecto de que se lleva a cabo su baja.

Por lo que, ante el interés de las personas aspirantes de ocupar un trabajo para desempeñarse como supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, como parte de los formatos del proceso de selección firman el referido oficio y así se inician los procedimientos ordinarios sancionadores en contra de los partidos político por indebida afiliación y uso indebido de datos personales, excepcionalmente, en atención a quejas o denuncias presentadas directamente por las personas interesadas.

La resolución del mencionado procedimiento sancionador ordinario del Consejo General del INE puede tener dos sentidos:

- No existió la indebida afiliación: la o el aspirante no continuará en el proceso de selección, de haber sido contratado hay rescisión; asimismo, se iniciará procedimiento administrativo sancionador en su contra.
- Si existió indebida afiliación y uso de datos personales, se sanciona al partido político.

Para el CG del INE, la única forma de acreditar que los partidos políticos no han incurrido en dichas infracciones es mediante la presentación de las cédulas de afiliación, criterio confirmado por la Sala Superior del TEPJF.

Sin embargo, un considerable número de personas aspirantes que firmaron el oficio de desconocimiento de afiliación no fueron contratadas como supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales.

Aunado a lo anterior, para los partidos políticos resulta compleja la búsqueda, localización y entrega de las cédulas de afiliación para ser presentadas en breve términos junto con el escrito de contestación al emplazamiento, lo que ha sido considerado por la autoridad electoral como presentación extemporánea, dando lugar a ser sancionados.

IV. Conclusiones.

Las sanciones económicas, que el Consejo General del INE ha impuesto de forma recurrente a los partidos políticos por indebida afiliación y uso de datos personales no cumplen con el principio de proporcionalidad, por las razones siguientes:

1. La restricción legal tiene la finalidad de garantizar la independencia e imparcialidad, si las personas aspirantes no fueron contratadas como supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, no se vulneraron los intereses que se pretenden proteger, de ahí que es irrelevante la existencia o no la cédula de afiliación.
2. Si los partidos políticos presentan las cédulas de afiliación antes del cierre de instrucción del procedimiento ordinario sancionador, la autoridad electoral debe tener por inexistente la infracción, ya que, el objetivo de la sanción es castigar a los institutos políticos por realizar un uso indebido de datos personales para realizar la afiliación de militantes.

Las multas que, el Consejo General del INE ha fijado como sanción económica por cada persona cuya cédula de afiliación no fue presentada o fue presentada extemporáneamente son elevadas y definidas discrecionalmente, lo que ha resultado en sumas millonarias que deben cubrir de forma constante y reiterada los partidos políticos mediante reducciones a sus ministraciones.

V. Fuentes de información.

Castellanos, José Luis, MESA 9. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, *Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6093/30.pdf>

Jacques Petit, *La proporcionalidad de las sanciones administrativas*, Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 22, pp. 367-397, 2019, Universidad Externado de Colombia, disponible en <https://www.redalyc.org/journal/5038/503860786014/html/>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, *disponible en file:///C:/Users/DELL/Downloads/INE-CG597-2023 Proyecto DJ 754.pdf*

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, *disponible en file:///C:/Users/DELL/Downloads/INE-CG407-2017 Proyecto DJ 664.pdf*

