

Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano

Pedro Antonio Padilla Martínez*

1) Hechos

La problemática se enmarca en el procedimiento de obtención de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente en el pasado proceso electoral para elegir al presidente de la república.

En este contexto, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE) dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto acerca de posibles conductas irregulares cometidas por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, por la presunta contravención a lo establecido en los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano de los aspirantes a las candidaturas independientes.

En particular, por haber presentado registros capturados con fotocopias de la credencial para votar y con simulaciones de ese documento, entre otras irregularidades.

La autoridad administrativa electoral llevó a cabo la instrucción de los procedimientos sancionadores derivados de las irregularidades denunciadas, en los que realizó diversas diligencias de investigación, emplazó a los probables responsables, se desahogaron las pruebas y

* Secretario de estudio y cuenta adjunto a la Ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

alegatos presentados por las partes y, finalmente, se envió a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para que emitiera la resolución correspondiente.

La Sala Regional Especializada determinó, entre otras cuestiones, que fueron existentes las infracciones atribuidas a los aludidos aspirantes a candidatos independientes para la presidencia de la república, a quienes se les impusieron diversas multas por la indebida entrega de fotocopias y la simulación de credenciales para votar con la información correspondiente de los registros capturados de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes.

Esa sentencia fue controvertida ante la Sala Superior del TEPJF, lo que motivó la integración del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-647/2018 y su acumulado.

La Sala Superior resolvió revocar la sentencia impugnada y ordenó a la Sala Regional Especializada que individualizara nuevamente la sanción impuesta, tomando en consideración la gravedad de la falta como gravedad especial, así como las circunstancias particulares de cada caso.

En cumplimiento, la Sala Regional Especializada dictó una nueva determinación en la que impuso una multa más severa a los responsables de las conductas irregulares, con el argumento de que ello se encontraba justificado por la magnitud de afectación a los bienes jurídicos tutelados, consistentes en los principios constitucionales de certeza y legalidad en el proceso electoral.

Esa determinación fue impugnada exclusivamente por la entonces aspirante a candidata independiente a la presidencia Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, lo que originó la integración del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-714/2018.

2) Planteamiento

La promovente expuso diversos planteamientos con la pretensión de que se revocara la sanción en su contra; sin embargo, se deben resaltar aquellos que adujo para cuestionar la individualización de la sanción, pues la Sala Superior los consideró fundados y, de ahí, se estableció lo relevante del criterio que sostuvo.

Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades...

Al respecto, la recurrente manifestó, entre otras cuestiones, que la resolución impugnada violentaba la seguridad jurídica, porque la sala responsable ya había analizado que no había intención de vulnerar la normativa electoral, calificando su actuación como omisión culposa; no obstante, posteriormente precisaba que la conducta fue intencional, sin contar con nuevos elementos.

Consideró que la argumentación con la que la responsable justificó la supuesta intencionalidad era incongruente, ya que, por un lado, refería que la responsabilidad de la actora devenía del supuesto beneficio obtenido y, por otro lado, estableció que no hubo beneficio o lucro.

Asimismo, argumentó que, entre las conductas consistentes en la simulación de credencial para votar y la entrega de fotocopias de este documento, existían diferencias a nivel normativo y firmeza de la prohibición, presunta intencionalidad de los auxiliares y finalidad del cuerpo normativo por el que se emitió el acto, por lo cual dichas conductas debían ser sancionadas de manera distinta.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior determinó declarar fundados los conceptos de agravio expuestos por la promovente en los que cuestionó la individualización de la sanción que le fue impuesta, tomando en consideración las diferencias entre los dos tipos de infracciones, es decir, la presentación de fotocopias de la credencial para votar y la simulación de dichos documentos.

En primer lugar, analizó el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones y tomó como base el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que establece que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho anti-jurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes (jurisprudencia 1a./J. 3/2012).

Igualmente, consideró que la Sala Superior ha sostenido, de manera reiterada, que para individualizar una sanción es necesario tomar en cuenta el tipo de falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la comisión intencional o culposa, la trascendencia de las normas

transgredidas, los valores o bienes jurídicos tutelados y la singularidad o pluralidad de las faltas.

Se precisó que, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la individualización de las sanciones se debe tomar en cuenta:

- 1) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley, en atención al bien jurídico tutelado.
- 2) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- 3) Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- 4) Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- 5) La reincidencia.
- 6) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Al respecto, consideró que las conductas sancionadas, consistentes en simulación y entrega de fotocopias de la credencial para votar, en el contexto de la obtención del apoyo ciudadano para la candidatura independiente, se debían valorar de forma distinta al momento de individualizar la sanción, tomando en consideración 1) el nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica y 2) el grado de afectación al bien jurídico tutelado.

En cuanto al grado de intencionalidad, se argumentó que la simulación de la credencial para votar constituía una acción evidente y manifiesta que contravenía el orden jurídico, en tanto que en la entrega de fotocopias existía la incertidumbre respecto del grado de voluntad o intencionalidad en la comisión de una conducta antijurídica, sobre todo porque, conforme a la legislación electoral aplicable, está permitido, en principio, la utilización de la fotocopia de la credencial de elector como respaldo de los apoyos ciudadanos en favor de las candidaturas independientes.

Además, si bien en los lineamientos respectivos, aprobados por el INE y confirmados por la Sala Superior, se estableció que en la aplicación móvil la captura de la imagen se debía realizar a partir de la credencial para votar original, ello no implicaba que la fotocopia por sí misma fuera ilícita, sino que constituía una irregularidad para considerar válido el apoyo respectivo.

Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades...

Se estimó también que ambas conductas eran antijurídicas y vulneraban el mismo bien jurídico tutelado, que es la legalidad, autenticidad y seguridad jurídica en la obtención del apoyo ciudadano. Sin embargo, el grado de afectación era distinto porque en la simulación se trata de una acción directa, encaminada a violentar el orden jurídico electoral, en tanto que el uso de fotocopia vulnera dicho orden jurídico, pero de forma indirecta, puesto que la consecuencia inmediata de incumplir la forma de obtención del apoyo es la invalidez del mismo y, de manera secundaria, se traduce en una contravención al mandato normativo.

De esta forma, si bien ambas conductas eran antijurídicas, el operador jurídico debía valorar, de forma diferenciada, su naturaleza y alcances al momento de individualizar la sanción correspondiente.

Por otra parte, se desestimaron los conceptos de agravio en los que se cuestionaba la ilegalidad de dos notificaciones, así como aquellos que tenían por objeto controvertir la sentencia dictada en el recurso de revisión SUP-REC-647/2018; también los planteamientos en los que la promovente expuso que no había sido tomado en cuenta su escrito de alegatos presentado ante la Sala Regional Especializada, en los cuales aducía que la multa tenía un efecto inhibitorio en la participación democrática.

Por tanto, se determinó revocar la sentencia impugnada para que la autoridad responsable emitiera una nueva, en la que, dejando intactas las demás consideraciones, individualizara de nueva cuenta la sanción impuesta a la recurrente, a partir de una valoración diferenciada de las conductas objeto de infracción, con la precisión de que la sanción no podía ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada, en atención al principio *non reformatio in peius*.

Fuentes consultadas

Jurisprudencia 1a./J. 3/2012. PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, libro V, t. 1 (febrero): 160280.