

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones. Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano

Iván Castillo Estrada*

1) Introducción

México es, sin lugar a duda, uno de los países donde más se ha desarrollado el derecho electoral en aspectos técnicos y reglamentarios, tanto en las actividades relacionadas con la organización de los comicios como en los temas contenciosos. Incluso, a diferencia de otros países, aquí se cuenta con órganos jurisdiccionales, locales y federales, especializados en esta materia. Dicho desarrollo debería verse reflejado en contar con procedimientos ágiles y sencillos en todos los ámbitos y, sobre todo, en tener reglas claras, precisas y objetivas para saber, con toda precisión, qué sanciones corresponden por la violación a determinadas normas jurídicas.

No obstante lo anterior, de manera paradójica, en los últimos años se ha visto una gran cantidad de cambios de criterios interpretativos acerca de la normativa electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, como en este caso, una absoluta falta de certeza y carencia de elementos objetivos para determinar el monto de las sanciones y cuáles son los elementos a tomar en cuenta para ello, de tal suerte que, en una misma conducta, la Sala Superior

* Maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Fundador de RC Consultores, firma especializada en derecho electoral y constitucional.

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

revoca en varias oportunidades la cuantificación de la sanción fijada por la Sala Regional Especializada.

Si bien esos cambios pueden ser por las distintas coyunturas y vaivenes propios de la naturaleza de los derechos en juego en la materia electoral, la cual es, por definición, eminentemente política, lo cierto es que, a pesar de que el Instituto Nacional Electoral (INE) cuenta cada vez con elementos más sofisticados para fiscalizar el cumplimiento de la normativa, se siguen cometiendo violaciones y el camino para sancionarlas es largo y, como en este caso, la sanción no necesariamente cumple con su finalidad.

La sentencia comentada evidencia lo dicho en los párrafos anteriores. Se trata de un asunto correspondiente a la elección presidencial del proceso electoral federal 2017-2018, en el que por primera vez participaron personas con la institución jurídica de candidaturas independientes. Se trata del caso de una persona muy conocida en México: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, quien obtuvo el registro como candidata independiente y, posteriormente, renunció a este.

Los hechos principales que derivaron en la resolución constan en que, durante la fiscalización llevada a cabo por el INE acerca del cumplimiento del requisito consistente en contar con, cuando menos, el apoyo ciudadano de 1 % del listado nominal de electores, se detectó que muchos de los apoyos recabados fueron obtenidos mediante una fotocopia de la credencial de elector, no de su original, y otros fueron obtenidos por medio de una simulación de la credencial de elector. Lo anterior derivó en un procedimiento especial sancionador electoral y en los juicios y recursos correspondientes.

Esta sentencia es una muestra de los avances en los procedimientos de fiscalización por parte del INE, al verificar el cumplimiento de los requisitos para obtener una candidatura independiente, y de lo complejo y poco objetivo que resulta la imposición de una sanción. Además, es relevante debido a las reglas que se fijaron durante la cadena impugnativa para la individualización de sanciones ante la comisión de ilícitos durante la obtención de los apoyos ciudadanos respecto a quienes aspiran a una candidatura independiente.

Para reflejar lo anterior, primero se expone, de manera breve, una descripción del marco normativo acerca de las candidaturas independientes y el requisito para obtenerlas, relativo a los apoyos ciudadanos.

Enseguida, se narra la cadena impugnativa derivada de la violación a los lineamientos relacionados con ese requisito por parte de Margarita Zavala, y a partir de ahí se destacan algunos aspectos que se consideran positivos y otros negativos derivados de la actuación de las autoridades electorales.

a) Preliminar

Este asunto se inscribe en el ámbito de la fiscalización en sentido amplio; es decir, en la revisión, por parte de la autoridad administrativa electoral, de la satisfacción de los requisitos impuestos a las ciudadanas y los ciudadanos que aspiren a obtener la candidatura a la presidencia de la república y, en su caso, en las sanciones a imponer cuando se hayan detectado hechos contrarios a la normativa electoral.

En específico, el punto central consistió en la diferenciación entre la afectación directa e indirecta a los principios rectores del proceso electoral por conductas cometidas durante la obtención de los apoyos ciudadanos y, a partir de esa distinción, en la manera en que se deben imponer las sanciones. Así, también resulta relevante desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador, acerca del cual la jurisdicción electoral ha realizado aportaciones significativas.

Se debe precisar que en la mayor parte de la sentencia comentada la Sala Superior abordó también temas de aspectos vinculados con cuestiones técnicas o procesales, que podrían tener cierta relevancia, como la legalidad de las notificaciones procesales, la oportunidad para combatir sentencias, la inoperancia de agravios, etcétera. Sin embargo, se dejará de lado esos puntos propios de un estudio acerca del proceso o la sentencia jurisdiccional, pues se alejan del objeto de este comentario, que es precisamente identificar los aspectos trascendentes de la revisión de los requisitos para obtener una candidatura independiente y las sanciones a imponer, así como el modo de cuantificarlas en caso de que se cometan violaciones a la normativa.

Para estar en aptitud de comprender de manera integral la importancia de esta sentencia, es indispensable explicar, de manera breve, los aspectos normativos, así como la secuela procesal de la que formó parte, para así contextualizarla. Lo anterior, porque debe tenerse en

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

cuenta que fue dictada por la Sala Superior del TEPJF en un recurso de revisión del procedimiento especial y, al ser fundados algunos de los agravios planteados por la recurrente, se ordenó a la responsable que dictara una nueva sentencia, que a su vez volvió a ser objeto de otro recurso de revisión.

2) Marco normativo

En la reforma al artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de agosto de 2012, se amplió el núcleo esencial del derecho fundamental a ser votado, con la inclusión de las candidaturas independientes. Esta institución es coherente con el sistema interamericano, que si bien la considera en el margen de apreciación estatal, lo cierto es que se trata de una medida progresiva en favor de los derechos fundamentales.

En efecto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no señala un modelo único que puedan adoptar los estados en relación con el voto pasivo, con la salvedad de que se demuestre que, por las circunstancias particulares del caso, la exclusividad de postulación de los partidos políticos atente contra los usos, las costumbres y tradiciones de un colectivo, o porque se esté en una posición tal (por ejemplo, de vulnerabilidad) que haga imposible cumplir con ese requisito, y, en ese caso, debe permitirse ejercer ese derecho por medio de otra modalidad, como podrían ser las candidaturas independientes. A continuación, se muestra.

Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia,

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (CADH, artículo 23, numeral 1, incisos a, b y c, 1969).

La norma constitucional solo estableció las bases de las candidaturas independientes, y se dejó a la legislación el establecimiento de los requisitos, las condiciones y los términos para su ejercicio. Cabe precisar que el desarrollo legislativo, como en el de cualquier otro derecho fundamental, debe permitir su pleno ejercicio, sin establecer restricciones directas o indirectas que sean desproporcionadas o que sean de tal entidad que hagan nugatorios los derechos previstos en la norma fundamental. Por ello, el legislador debe llevar a cabo siempre una ponderación acerca de los derechos en juego al momento de regularlo.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se estableció, en el artículo 371, entre otras reglas, que, para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la persona que aspire a una candidatura independiente debe contar con el apoyo de una cantidad de ciudadanos equivalente a 1 % de la lista nominal de electores, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos 17 entidades federativas, que sumen cuando menos 1 % de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de estas.

Para recabar esos apoyos ciudadanos se cuenta, en principio, con un plazo de 120 días (LGIPE, artículo 369, 2014) y sin que las personas interesadas tengan la posibilidad de promocionarse por medio del radio o la televisión. En esta tesitura, los requisitos que se exigen ahí para poder ser candidato independiente son, en realidad, de tal entidad que se convierten en un obstáculo para el ejercicio del derecho político electoral y, por tanto, son una restricción indirecta que lesiona el núcleo duro del derecho al voto.

Efectivamente, la exigencia de esos altos porcentajes de apoyo ciudadano (1 % del listado nominal en 120 días) hace muy difícil el acceso a los cargos de elección popular de manera ajena a la postulación por parte de un partido político, de tal suerte que son pocas personas, en realidad, las que pueden obtener una candidatura en esas condiciones, pues si se le contrasta con otros casos, por ejemplo, con los requisitos para

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

constituir un partido político, previstos en la Ley de Partidos Políticos (LPP), que establece que el número de afiliados no podrá ser inferior a 0.26 % del padrón electoral, parece excesivo y desproporcionado.

No obstante, esas normas gozan de la presunción de ser constitucionales con independencia de las opiniones y, por consiguiente, quien participe en el procedimiento para obtener la candidatura debe sujetarse a las normas y cumplirlas. De igual manera, debe asegurarse que quienes formen parte de su equipo, por ejemplo, en la recolección de los apoyos ciudadanos, respeten las normas y las acaten, pues los auxiliares actuarán en nombre y por cuenta de la persona aspirante.

Por su parte, mediante el acuerdo INE/CG387/2017 (INE 2017), el Instituto Nacional Electoral, en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, emitió los lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano respecto al registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular, para el proceso electoral federal 2017-2018, en especial acerca del uso de la aplicación móvil para recabar los apoyos ciudadanos, con el objeto de facilitar tanto su obtención como la verificación de su autenticidad, y así dotarlo de certeza. Además, con el uso de esa aplicación móvil, se pretendió reducir los errores humanos en el procedimiento de captura de la información, proteger los datos personales y agilizar el procedimiento.

Ese acuerdo fue objeto de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-841/2017 y acumulados, en específico, en relación con el uso de la aplicación móvil para la obtención de apoyos ciudadanos, y fue validado por la Sala Superior.

3) Secuela procesal

En el caso concreto, de los actos ilícitos cometidos por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo en el procedimiento de obtención de la candidatura independiente, por conducto de sus auxiliares, la cadena impugnativa en el procedimiento administrativo sancionador fue, en síntesis, como enseguida se menciona.

a) Primera sentencia

La Sala Regional Especializada dictó sentencia en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-203/2018, en la que determinó, entre otras cuestiones, declarar existentes las infracciones atribuidas a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, derivado de la contravención a los lineamientos.

Ese asunto tuvo su origen en la vista dada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE, por conductas irregulares cometidas por las personas mencionadas durante la etapa de obtención de apoyos ciudadanos para la candidatura independiente a la elección de la presidencia de la república.

Las infracciones advertidas a los lineamientos fueron las siguientes.

- 1) Indebida entrega de fotocopias. Se refiere a que el registro no contenía la captura de la imagen original de la credencial de elector, como lo establece la normativa, sino fotocopias.¹
- 2) Simulación de credenciales de elector. Se refiere a que el registro se realizó mediante la utilización de una plantilla o formato que simulaba una credencial de elector, razón por la cual algunos datos no correspondían con los originales de la credencial, como la firma y la fotografía.

En el caso de Margarita Zavala se encontraron 212,198 registros hechos con fotocopia de la credencial y 430 simulaciones de dicha credencial, para un total de 212,628 inconsistencias. En el supuesto de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón fueron 198,633 fotocopias y 157,074 simulaciones, para un total de 355,633 inconsistencias; y finalmente con Armando Ríos Piter se encontraron 88,183 fotocopias y 811,969 simulaciones, para un total de 900,152 inconsistencias.

¹ En realidad, los lineamientos indican que no se computarán los apoyos de respaldo a la candidatura independiente, entre otros supuestos, cuando la fotografía de la credencial aparezca en blanco y negro, y a partir de ahí el Tribunal Electoral interpretó que eso significaba que debía presentarse el original de la credencial para votar al captar el apoyo ciudadano.

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

La Sala Regional Especializada estimó que el bien jurídico vulnerado fue el principio de certeza, ya que al recabar, de manera irregular, los apoyos ciudadanos para respaldar una candidatura independiente, no se puede saber con precisión si la aspirante contaba con el número de personas necesarias.

La falta atribuible a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo se calificó como grave ordinaria y, debido a que se acreditaron un total de 212,628 inconsistencias, se determinó imponerle una multa de 40 Unidades de Medida y Actualización (UMA), equivalentes a 3,224.00 pesos.²

Debe precisarse que si bien, en principio, las faltas no fueron cometidas materialmente por la aspirante, lo cierto es que, de manera correcta, la Sala Regional Especializada consideró que la infracción fue intencional, ya que los auxiliares actuaban en nombre y representación de ella, y dicha actuación le generaba un beneficio, pues por medio de esta se obtenían los apoyos ciudadanos necesarios para el registro como candidata independiente, sin que, al tener conocimiento de la comisión de actos ilícitos, hubiera realizado alguna acción para evitarlo.

b) Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador

En un primer recurso, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado como SUP-REP-647/2018 y acumulado, mediante el cual fue revocada la sentencia SRE-PSC-203/2018 emitida por la Sala Regional Especializada, para efectos de que se reindividualizaran las sanciones impuestas, a fin de imponer unas que guardaran correspondencia con la calificación de la gravedad de la falta y las circunstancias que rodearon a esta.

Lo anterior, porque la calificación de las faltas y las sanciones impuestas no cumplieron con la finalidad disuasoria de la imposición de sanciones; además, porque la calificación como grave ordinaria no

² Se impuso también una multa a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón de 50 UMA, equivalentes a la cantidad de 4,030.00 pesos, y a Armando Ríos Piter de 60 UMA, equivalentes a la cantidad de 4,836.00 pesos.

correspondía con el grado de afectación a los bienes jurídicos tutelados, que eran los principios de certeza y legalidad. En consecuencia, la falta debía calificarse como grave especial.

En incidente de cumplimiento, la Sala Regional Especializada dictó sentencia e impuso a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo una multa de 2,500 UMA, equivalentes a 201,500.00 pesos, a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, una multa de 3,200 UMA, equivalentes a 257,920.00 pesos, y a Armando Ríos Piter le impuso una multa de 3,800 UMA, equivalente a 306,280.00 pesos (SRE-PSC-203/2018, Inc-1).

c) Segundo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador

El 30 de enero de 2019 la Sala Superior resolvió la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado como SUP-REP-714/2018, que ahora se comenta, con la finalidad de revocar la sentencia señalada en el párrafo anterior para que se reindividualizara la sanción impuesta a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a partir de una justipreciación diferenciada de las conductas objeto de infracción (simulación y entrega de fotocopias).

La Sala Superior estimó que, entre las conductas irregulares (simulación de credencial para votar y entrega de fotocopias), existen diferencias que debieron justipreciarse por la Sala Regional Especializada al momento de individualizar la sanción. Ello, al tomar en cuenta dos elementos: 1) el nivel de intencionalidad de cometer las conductas antijurídicas, y 2) el grado de afectación al bien jurídico tutelado.

d) Segundo Incidente de cumplimiento

El 19 de febrero de 2019 la Sala Regional Especializada, en cumplimiento de lo ordenado por la Sala Superior, emitió una nueva sentencia con el único fin de reindividualizar la sanción impuesta a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, con motivo de la detección de irregularidades en el proceso de captación de apoyo ciudadano, teniendo como puntos resolutivos los siguientes:

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

PRIMERO. Se impone a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, una multa total de 1,000 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$80,600.00 (OCHENTA MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.), en los términos precisados en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se solicita a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Nacional Electoral que, en su oportunidad, haga del conocimiento de esta Sala Especializada la información relativa al pago de la multa antes precisada.

e) Tercer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador

El 3 de abril de 2019 la Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado como SUP-REP-10/2019, en el que se determinó revocar la sentencia para el efecto de que la Sala Regional Especializada volviera a individualizar la sanción impuesta a Margarita Zavala, al considerar que la Sala Regional infringió el principio de igualdad formal por no haber tomado en cuenta como parámetro de individualización las sanciones que se habían impuesto a los otros dos aspirantes.

A partir del principio de igualdad ante la ley, la Sala Superior concluyó que se debe sancionar con los mismos criterios cuantitativos o cualitativos a todas aquellas personas que hayan cometido la misma infracción. Es decir, que para sancionar a Margarita Zavala se debieron atender las sanciones impuestas a Ríos Piter y a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, por tratarse de las mismas infracciones y el mismo expediente, esto es, que las circunstancias de comisión de los tres infractores eran prácticamente iguales.

La Sala Superior utilizó como criterio de medición lo que denominó factores de individualización. Esos factores resultan de dividir la cuantía general de la multa impuesta a Margarita Zavala, entre cada irregularidad, es decir, al dividir 800 UMA entre 430 simulaciones y 200 UMA entre 212,198 fotocopias, respectivamente.

Luego, la Sala Superior contrastó estos factores de individualización, implícitamente aplicados por la Sala Especializada para imponer la multa a Margarita Zavala, con las sanciones firmes impuestas a los otros dos aspirantes. De tal suerte que, al realizar los cálculos por

los otros dos aspirantes, concluyó que, de habersele aplicado a ellos los mismos factores de individualización que a Margarita Zavala, sus sanciones hubiesen sido mucho mayores,³ lo que mostró que el criterio utilizado por la Sala Regional Especializada no fue igualitario desde la perspectiva formal.

f) Tercer y último incidente

La Sala Regional Especializada individualizó la sanción a imponer a Margarita Zavala⁴ (SRE-PSC-203/2018, Inc-3) y utilizó el concepto factor de individualización, obtenido de dividir la sanción total de UMA impuestas a los otros dos aspirantes entre el número de inconsistencias de cada uno.⁵

Para obtener el factor de individualización por inconsistencia de Margarita Zavala tomó en cuenta un mínimo y un máximo, correspondiendo el factor máximo a la sanción impuesta a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y el mínimo a Armando Ríos Piter. Así, se consideró como criterio objetivo, el factor mínimo de individualización por inconsistencia, al ser el que mayor beneficio le generaba, por ser ella la persona que tuvo un menor número de inconsistencias y de menor capacidad económica.

En consecuencia, determinó que, por las irregularidades, consistentes en la entrega de credenciales simuladas, se debía imponer a Margarita Zavala una multa de 1.81 UMA. Por cuanto hace a la entrega de fotocopias, le fijó una multa de 298.56 UMA. Derivado de lo anterior, le impuso a Margarita Zavala una multa total consistente en 300.37 UMA, equivalentes a la cantidad de 24,209.82 pesos.

³ Por ejemplo, en el caso de Armando Ríos Piter, este presentó 811,969 simulaciones, lo cual, multiplicado por el factor de individualización de 1 UMA (1.860465116 UMA por cada simulación), daba un total de 1,510,640.00 UMA de sanción. De habersele aplicado a ese aspirante los mismos criterios, en ambas infracciones, debió haber pagado la cantidad de 121,764,283.00 pesos.

⁴ De la información disponible en la página de internet del Tribunal Electoral, se obtiene que este cumplimiento de sentencia no fue impugnado, por lo que la multa fijada es firme y culmina la secuela procesal.

⁵ Se trata de 3,8000 UMA para Armando Ríos Piter y 3,200 UMA para Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, sanciones confirmadas en el SUP-REP-714/2017.

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

Como se aprecia, el origen de la sentencia comentada fue la comisión de actos contraventores de la normativa electoral por parte de Margarita Zavala en la recolección de los apoyos ciudadanos, pues la autoridad administrativa electoral encontró que se falsificaron o simularon 430 credenciales para votar y 212,198 apoyos capturados con fotocopias. Esas conductas fueron analizadas de manera indistinta por la autoridad responsable, sin considerar que la falsificación o simulación de credenciales de elector es más grave que la simple utilización de fotocopias.

Ese, precisamente, fue el aspecto que consideró la Sala Superior para revocar la sentencia, es decir, que el grado de afectación al bien jurídico tutelado es distinto en cada caso y esa circunstancia no fue tomada en consideración en la sentencia que se revisaba. Al respecto señaló:

En cuanto al nivel de intencionalidad, la primera constituye una acción evidente y manifiesta que contraviene el orden jurídico; en tanto que, en la segunda, existe la incertidumbre respecto del nivel de voluntad o intencionalidad en la comisión de una conducta antijurídica, sobre todo porque conforme a la legislación electoral aplicable, está permitido, en principio, el empleo de la fotocopia de la credencial de elector como respaldo de los apoyos ciudadanos en favor de las candidaturas independientes (SRE-PSC-203/2018, Inc-2).

El aspecto positivo de la sentencia comentada y de las resoluciones vinculadas con esta es que, ante la inexistencia de criterios acerca de la manera en la que se deben cuantificar las sanciones por violación a las normas respecto a la obtención de apoyos ciudadanos en los procedimientos para una candidatura independiente, el Tribunal Electoral estableció parámetros y lineamientos que se pueden o no compartir, pero que al menos sirven de base para casos posteriores. Entre otros aspectos, se definieron como elementos a tomar en cuenta:

- 1) La importancia de la norma transgredida en el sistema electoral y si la violación o afectación a los bienes jurídicos tutelados fue directa o indirecta, a partir del análisis de la conducta infractora.
- 2) Los efectos de la violación, los fines, los bienes y los valores jurídicos tutelados por la norma.
- 3) El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta.

- 4) Que la sanción cumpla con la finalidad de inhibir la comisión de faltas similares en el futuro.
- 5) Si la falta a calificar es: a) levísima, b) leve o c) grave, y en este supuesto si la gravedad es ordinaria, especial o mayor.
- 6) El respeto al principio de igualdad en relación con las sanciones impuestas a otras personas en el mismo procedimiento por conductas idénticas, para que se establezcan sanciones iguales a conductas iguales.
- 7) El establecimiento de un factor matemático para tratar de dotar de objetividad el monto final de la sanción.

De esos elementos, la incorporación del elemento de igualdad quizá sea el que representa el punto más significativo de este caso, pues con respeto a los derechos humanos característicos de la democracia, debe cumplirse con el principio de igualdad, de tal suerte que el trato a todos los iguales es afín, y es desigual para quienes tienen más diferencias que similitudes, por lo cual, a pesar de que el ideal formal se traduce en actos y leyes que deben ser para todos, debe reconocerse que, ante situaciones jurídicas o fácticas especiales, el trato también será especial.

Al respecto, Carlos Bernal Pulido señala que:

El principio de igualdad impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez, este deber se concreta en cuatro mandatos: 1 [...] trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; 2 [...] trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; 3 [...] trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes [...] 4 [...] trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes (Bernal 2005, 257).

Así, la exigencia impuesta por la Sala Superior de dar un trato igualitario a todos los actores políticos que se encontraban en la misma situación de ilicitud para, de esta manera, aplicar una sanción similar a todos se tradujo en un parámetro a tomar en cuenta en todos los procedimientos sancionatorios de aquí en adelante, que sin duda abonará en la certeza.

De igual manera, debe desatacarse como un punto positivo la utilización y puesta en marcha de sistemas que aprovechan la tecnología por parte del INE, que permitió detectar a tiempo y con exactitud la comisión de ilegalidades por parte de algunos de los aspirantes a las candidaturas independientes, que si bien es perfectible, en términos generales el balance de su utilización arrojó un saldo positivo, pues se evitó el uso de papel para la elaboración de cédulas, o bien para fotocopiar las credenciales para votar se pudo conocer en tiempo breve el número de apoyos ciudadanos recibidos por los aspirantes, otorgando certeza de que eran auténticos o no, se minimizó el error humano en el procedimiento de captura de la información, y se garantizó la protección de datos personales y se redujeron los tiempos en general.

No obstante, también se advierten algunos aspectos negativos o que, cuando menos, evidencian algunas debilidades de nuestro sistema electoral en relación con los procedimientos para la obtención de una candidatura independiente y, principalmente, con la manera en la que se desarrollan los procedimientos administrativos sancionadores y los criterios de la Sala Regional Especializada para resolverlos.

Algunos aspectos negativos que saltan a la vista son:

- 1) La voluntad de violar las normas por parte de algunas personas que aspiran a una candidatura independiente, con la finalidad de aparentar cumplir con los requisitos para obtenerla.
- 2) La escandalosa disparidad de criterios para imponer una sanción por parte del TEPJF, que por los mismos actos llegaron a generar en su momento multas de 3,224.00 pesos, luego se modificó a 201,500.00 pesos, después a 80,600.00 pesos y al final quedó en la cantidad ridícula de 24,209.82 pesos.
- 3) La tortuosa cadena impugnativa que genera la posibilidad de que los procedimientos administrativos sancionadores tarden meses en quedar resueltos en definitiva y luego de diversos juicios y recursos, sin que la Sala Superior resuelva los asuntos de conocimiento con plenitud de jurisdicción, como lo establece el artículo 6, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Esto es un aspecto del cual debe reflexionarse con mayor detenimiento, pues desde el primer asunto se pudieron haber establecido los parámetros para la

imposición de la sanción, lo que hubiera generado un ahorro significativo en recursos.

- 4) La falta de sanción o de, cuando menos, una mención para identificar quién o quiénes fueron los auxiliares que simularon o falsificaron credenciales de elector para hacerlas pasar como apoyos ciudadanos. Esto es, para inhibir la comisión de esos actos en los siguientes procesos debe quedar establecido que existe una doble responsabilidad, tanto del aspirante que se ve favorecido con la comisión de ilícitos como por parte de la persona que materialmente comete el acto ilícito, y sobre esta debe caer una sanción lo suficientemente alta para disuadir a quienes lo quieran intentar.

4) Conclusiones

Primera. El derecho a participar en una candidatura independiente a la presidencia de la república es de base constitucional y configuración legal, y en su regulación se prevén algunos requisitos que parecen demasiado elevados, como la obtención de apoyos ciudadanos que representen al menos 1 % del listado nominal de electores en 120 días, que podrían considerarse como restricciones indirectas para su ejercicio.

Segunda. Existe falta de certeza y de reglas claras para la determinación de los montos que deben imponerse por la comisión de actos ilícitos, lo cual atenta contra el principio de certeza y de igualdad; no obstante, en sede jurisdiccional se han ido delineando los criterios para fijar los montos de las sanciones, como evidencia esta sentencia.

Tercera. Es necesario simplificar los procedimientos sancionatorios para evitar los inagotables eslabones de la cadena impugnativa consistentes en juicios, recursos e incidentes, lo cual se podría solucionar si se emiten tesis de jurisprudencia o, cuando menos, los parámetros a considerar y, desde la primera impugnación, el máximo órgano resuelve con plenitud de jurisdicción o, al menos, fija las reglas de manera clara y precisa para la cuantificación.

Cuarta. El principio de igualdad debe respetarse en la cuantificación de las sanciones, lo cual se traduce en que, ante conductas ilícitas

El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones

iguales o similares, la sanción deber ser igual para todos los que se encuentran en la misma situación.

Fuentes consultadas

Bernal Pulido, Carlos. 2005. *El derecho de los derechos*. 3.^a reimp. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. México: OEA.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG387/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. [Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93514>].

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. INE.

Sentencia SRE-PSC-203/2018 Incidente 1. Denunciante: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral. Denunciados: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0203-2018-Inc1.pdf>.

— SRE-PSC-203/2018. Incidente 2. Denunciante: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral. Denunciados: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0203-2018-Inc2.pdf>.

— SRE-PSC-203/2018, Incidente 3. Denunciante: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral. Denunciados: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0203-2018-Inc3.pdf>.