



NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR

Algunas consideraciones en torno al Libro Quinto del Código de
Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

Bertha Leticia Rosette Solís



NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR

Algunas consideraciones en torno al Libro Quinto del Código de
Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

Bertha Leticia Rosette Solís

NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR.

Algunas consideraciones en torno al Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

Primera edición, Diciembre 2012

D.R. © 2012 Tribunal Electoral del Distrito Federal

ISBN: 978-607-7594-14-7

Impreso en México

Publicación de Distribución Gratuita

Asesor y Revisión de contenidos:	Federico Guillermo Osorio Espinosa
Distribución y cuidado de la edición:	Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas
Coordinador:	Salvador Macías Payén
Subdirector de Relaciones Públicas	Fernando Gómez Suárez
Diseño de Portada, diagramación y formación editorial:	Ismael Porras López

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Magdalena 21, Col. Del Valle
Delegación Benito Juárez
México, D.F., C.P. 03100
Tel. 53 40 46 00 / 56 87 01 92
www.tedf.org.mx

DIRECTORIO

Adolfo Riva Palacio Neri
Magistrado Presidente

Aidé Macedo Barceinas
Magistrada

Alejandro Delint García
Magistrado

Armando Ismael Maitret Hernández
Magistrado

Darío Velasco Gutiérrez
Magistrado

Gregorio Galván Rivera
Secretario General

Mario Velázquez Miranda
Secretario Administrativo

Roberto Cánovas Theriot
Contralor General

Gloria Athié Morales
Directora General Jurídica

Francisco Arias Pérez
Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística

Federico Guillermo Osorio Espinosa
Encargado de la Unidad de Promoción de los Derechos Político-Electorales y de Relación con Organismos Electorales Nacionales e Internacionales

Adolfo Romero Alvario
Director de la Unidad de Tecnologías de la Información

Salvador Gabriel Macías Payén
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Jaime Calderón Gómez
Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo

Jaime Cicourel Solano
Director del Centro de Capacitación

PRESENTACIÓN

Moisés Moreno Hernández

1. Sean mis primeras palabras para expresar mi agradecimiento a la Mtra. Bertha Leticia Rosette Solís, por haberme invitado para hacerle una breve presentación a su trabajo de investigación sobre la “naturaleza jurídica del derecho electoral sancionador”, así como para expresarle de antemano mi felicitación por la forma de desarrollarlo. Si bien acepté con gusto hacerlo, por el simple hecho de que la conozco desde hace ya algunos años, cuando ella fue alumna del curso de Derecho penal en la Escuela Libre de Derecho, y porque siempre ha mostrado interés por las cuestiones penales y por seguirse superando académicamente, le previne con anticipación que, por problemas de tiempo, la presentación sería muy limitada tanto en extensión como en contenido.

No obstante, por vincularse el tema con el de las sanciones y éste, a su vez, con el de los delitos y las penas, surgió la posibilidad de hacer algunos comentarios, aunque sólo con relación al aspecto de la sanción en que se ha fincado el interés de la autora, motivado en principio por los criterios que han sido establecidos y seguidos por los tribunales nacionales en materia electoral, que a ella le parecen incorrectos. En efecto, el trabajo de Leticia ROSETTE se ocupa del problema que plantea la relación entre el derecho penal, el derecho administrativo y el derecho electoral, concretamente en lo que ella caracteriza como “derecho electoral sancionador”, que tiene que

ver, por una parte, con la naturaleza de tales ramas o ámbitos del derecho y, por otra, con la naturaleza de sus consecuencias jurídicas (sanciones o penas), sus presupuestos y los criterios o principios en que se sustenta cada una de ellas. Por lo tanto, los demás aspectos que aborda, como los relativos a la defensa de la constitución, el derecho procesal constitucional o el control de constitucionalidad y de convencionalidad, quedan fuera de consideración, sin olvidar que sólo nos toca hacer una presentación y no un análisis del trabajo.

2. Son principalmente dos las cuestiones que la autora se plantea y que constituyen el objetivo central de su trabajo de investigación: a) la primera consiste en determinar “si el régimen sancionador contemplado en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal puede ser considerado o no como una expresión del poder punitivo del Estado”; b) la segunda cuestión que se plantea es “si los principios propios del derecho penal se pueden o no hacer extensivos al ámbito del derecho electoral sancionador”.

a) Al analizar los criterios que sobre el particular se han manejado por los Tribunales y establecer su propio criterio, la autora precisa que tanto una como otra cuestión sólo pueden ser contestadas si se atiende y esclarece la naturaleza del derecho electoral, así como de la sanción que él prevé. Es decir, habrá que identificar el tipo de “régimen sancionador” que contiene el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, para determinar si aquél es de carácter “penal”, “administrativo”, “administrativo electoral” o simplemente “electoral”. En otros términos, para que se dé la actualización de dicho régimen sancionador, éste necesariamente tendrá que ver

con el tipo de “supuesto de hecho” para el que se encuentre prevista una determinada consecuencia jurídica, que en definitiva, viene a ser el “presupuesto” de la sanción. Así, si ese presupuesto lo es el “delito”, en este caso, el “delito electoral”, entonces la consecuencia jurídica tendría que ser una “pena” o una “medida de seguridad”; si, en cambio, se trata de una “falta”, una “contravención” o “infracción”, entonces –según la opinión tradicionalmente aceptada–, la consecuencia sería una “sanción administrativa”, cualquiera que sea el ámbito jurídico de su regulación y la autoridad que la imponga. Y si bien la autora no se ocupa mayormente del delito electoral, es claro que con relación a la cuestión planteada difícilmente se puede prescindir de esta figura, sobre todo cuando se trata de los presupuestos de la pena y de los criterios y principios político-criminales que está tras de todo ello.

La autora rechaza, con razón, la posición que asimila a la sanción administrativa con la sanción penal, por equiparar al delito con la falta o la contravención y admitir sólo una diferencia cuantitativa, ya que la diferencia radica en otros aspectos, como el que tiene que ver con los bienes jurídicos que se tutelan; pero ese rechazo adquiere mayor sentido en la legislación mexicana, que sigue criterios distintos en cuanto a la regulación de los delitos y las faltas o contravenciones. La posición que considera a la sanción administrativa como expresión del ius puniendi, tiene su explicación en legislaciones penales europeas, como la española o la italiana, que al lado de los delitos incluyen también a las faltas o contravenciones; por ello,

las consecuencias previstas para estas últimas, en tanto que se encuentran contenidas en los mismos Códigos Penales (CP) y son producto del ius puniendi legislativo, no cabe duda que ellas son también expresión del poder penal que corresponde al legislador penal, como lo prevé precisamente el CP español, que entiende a los delitos y a las faltas contenidos en leyes especiales, por considerar que las penas son aplicables tanto para delitos como para faltas. Pero, es claro que este criterio no puede ser aplicable sin más a la legislación penal mexicana, pues ésta, a diferencia de la española, sólo se refiere a los “delitos” y a las “penas”; por lo que, al estar fuera de la legislación penal las faltas o las contravenciones, éstas y sus consecuencias de ninguna manera pueden ser consideradas como expresión del ius puniendi estatal, ni legislativo, ni judicial; de ahí que, el hacerlo como lo hacen las resoluciones citadas por la autora, implica una grave confusión de las cosas.

b) Por ello, al analizar las cuestiones planteadas, ROSETTE afirma críticamente que los tribunales electorales (federal y distrital), al adoptar y aplicar en sus resoluciones el criterio de que “toda sanción, ya sea administrativa o electoral, es expresión del poder punitivo del Estado” y, por ello, han llevado al ámbito de la infracción electoral la aplicación de los criterios dogmáticos de análisis del delito y la “aplicación de los principios propios del derecho penal”, simplemente han copiado “teorías” o “modelos de países europeos”, generando “confusiones manifiestas en la praxis”, al exigir un “rigor metodológico”

difícil de cumplir. Esta práctica destacada por la autora con relación al derecho electoral también es común en otras áreas del derecho, en las que con frecuencia se copian modelos y se desatiende tanto la realidad nacional como las propias bases de nuestro orden jurídico.

Por otra parte, la autora cuestiona que el “derecho electoral sancionador” sea un derecho de carácter administrativo, no obstante que la ley parece darle ese carácter. Pero ello obliga a cuestionarse, a qué obedece la caracterización de “administrativo”, si a la naturaleza de la sanción o de aquello que la fundamenta, que en este caso es la falta o contravención, o bien si ello es atribuible al tipo de autoridad que la impone. Mientras que es claro que la imposición de las “penas” es facultad exclusiva de la autoridad judicial (a. 21 C), siendo su presupuesto el “delito”, por lo que hace a la facultad para imponer sanciones administrativas, por la comisión de contravenciones o faltas, ella no es exclusiva de la autoridad administrativa, pues además de ésta también la puede imponer la autoridad jurisdiccional, siendo en ambos casos diferente el procedimiento para ello.

3. Por la razón antes señalada, en apoyo a lo sostenido por la autora, sólo realizaré algunas breves consideraciones. Con relación al problema, de si la sanción administrativa en materia electoral es expresión del ius puniendi del Estado, habrá que plantearse en primer lugar algunas cuestiones sobre los alcances de esta expresión latina: por una parte, qué es y, por otra, cuáles son sus alcances según diferentes perspectivas, es decir, si tiene límites o no y cuáles son los criterios o principios en que se sustenta. Si el

problema lo vemos desde la perspectiva estrictamente penal, habrá que destacar la concepción meramente retributiva, para la cual la única reacción frente al delito es la pena, la que a su vez encierra la idea de castigo, así como la idea de justicia; por ello, el *ius puniendi* está referido exclusivamente a las penas¹, cualesquiera que estas sean, siempre que el legislador las haya previsto en la ley como “amenaza penal” o que sean impuestas concretamente a quien ha delinquido y ha sido declarado culpable (por el juzgador); siendo en ambos casos la consecuencia jurídica expresión del ejercicio del “poder penal”, de la “potestad punitiva” o “derecho a castigar”, que se le ha atribuido al Estado, y que es precisamente lo que en la fórmula latina se conoce como *ius puniendi*. En el ejercicio de éste surge una de sus importantes expresiones, que es el *ius poenale*, es decir, lo que se objetiviza en la ley penal, producto del ejercicio del “*ius puniendi* legislativo”. De donde se deriva que, para los desarrollos actuales, el que una conducta sea caracterizada como “delictiva”, ya sea que implique afectación grave de un determinado bien jurídico o no, y el que una consecuencia jurídica sea considerada como “pena”, depende principalmente de la voluntad y decisión del legislador, que a su vez puede tener en cuenta las exigencias sociales y regirse por ciertos criterios o principios, según si ese *ius puniendi* reconoce límites o no y según que se base o no en ciertas consideraciones. Entre esos principios fundamentales, que tienen la función de establecerle

límites al poder penal del Estado y garantizar los derechos humanos frente al ejercicio de ese poder y procuran orientar al derecho penal de un Estado democrático, se encuentran: el principio de legalidad, el de *ultima ratio* o de intervención mínima del derecho penal, el del bien jurídico, el de acto o de conducta, el de tipicidad, el de antijuridicidad material, y el de culpabilidad, entre otros; además de los que tienen que ver concretamente con el derecho procesal penal, como los del debido proceso, presunción de inocencia, *in dubio pro reo*, entre otros.

a) De acuerdo con lo anterior, tanto el *ius puniendi* como el *ius poenale* han sido y son objetos de análisis, igualmente desde diversas perspectivas, para determinar si ellos se desarrollan de acuerdo a ciertos parámetros que impone el Estado democrático de derecho, o si lo hacen atendiendo a exigencias de corte autoritario o totalitario. Por lo que hace al *ius puniendi*, éste debe ser analizado tanto desde el proceso de creación de las leyes penales por parte del legislador como con relación a la aplicación concreta de la ley por el juzgador; en donde habrá que plantearse, por ejemplo, la razón que tuvo el legislador español, o el de otros países europeos, al haber incluido en el Código Penal tanto los delitos como las faltas o contravenciones, considerando a ambos como hechos punibles, así como de haber establecido penas como consecuencia jurídica tanto para los delitos, como para las faltas. Pero, igualmente habrá que conocer las razones del *ius puniendi* judicial, así como la dogmática penal, para aceptar, por una parte, que en ambos casos se trata de la expresión del *ius puniendi* y, por otra, que

¹ Es cierto que, al lado de la concepción *retributiva* de la pena, existe igualmente la concepción *preventiva*, la que además de asignarle a las penas una función preventiva (sea general o especial) admite también las *medidas de seguridad* como otro tipo de reacción frente al delito, acuñándose para ello un término genérico, el de “*sanciones penales*”, producto de la influencia positivista que se inició a finales del siglo XIX e impactó ampliamente a las legislaciones penales latinoamericanas de las primeras décadas del siglo XX. Pero, en todo caso, el presupuesto de unas y otras sigue siendo el *delito*, aún cuando esta concepción llegó también a admitir las medidas penales “*predelictivas*”, que si bien es una postura cuestionable, ello obedece a otras consideraciones.

los principios penales son aplicables tanto para delitos como para las faltas; lo cual seguramente tendrá su razón de ser y su explicación, aún cuando desde la perspectiva nuestra pueda esa actitud legislativa ser caracterizada como extremadamente punitiva.

b) Pero, como se ha dicho, es evidente que esa misma explicación no es válida para la legislación penal mexicana, en donde el legislador siguió un criterio político criminal diferente al determinar los tipos penales y las punibilidades en el CP, que no incluyen a las faltas o contravenciones. Por lo tanto, al no estar incluidas las faltas en los tipos penales de la legislación penal mexicana –aún cuando algunos tipos penales quedan referidos a conductas que, por su poca trascendencia, deberían ser meras faltas y no delitos y, por ende, deberían estar fuera de su regulación-, sino que ellas y sus consecuencias se encuentran en otras partes del ordenamiento jurídico, su regulación de ninguna manera podría ser considerada como expresión del ius puniendi legislativo (tal vez podría decirse que el legislador mexicano adoptó una posición menos represiva, al no utilizar el derecho penal para sancionar a las faltas; por ello, aquéllas no constituyen “hechos punibles” o “delitos” y, por ende, las consecuencias jurídicas para ellas no son consideradas “penas”). De lo anterior se desprende que no ha sido decisión del legislador mexicano que para las faltas se apliquen los mismos criterios dogmáticos para determinar y analizar sus elementos o requisitos, ni que ellas se rijan por los mismos principios establecidos para

los delitos, aún cuando se haya afirmado que éstos tienen la función de garantizar derechos humanos frente al ejercicio del poder, es decir, que se trata de principios garantistas. Por ello, coincidiendo con la autora, se aprecia incorrecto el criterio adoptado por los tribunales mexicanos que, siguiendo modelos ajenos, como los de legislaciones o tribunales europeos, afirman que los principios propios del derecho penal son aplicables con relación a las faltas y sanciones administrativas por ser éstas expresiones del poder punitivo del Estado. Pues aún cuando se trate de principios garantistas los del derecho penal, llevar éstos a otros ámbitos del ordenamiento jurídico, como es el electoral o el administrativo, ello puede implicar la adopción de un criterio eminentemente punitivo o represivo, que lejos de observar el principio liberal y democrático de ultima ratio, propicia un ensanchamiento de la intervención penal. Lo que sería distinto si se tratara de los delitos electorales y de las penas previstas para ellos, pues en ese caso estaríamos hablando del derecho penal especial, al que son también aplicables las reglas generales y los principios contenidos en el derecho penal general, es decir, en el Código Penal.

c) Ahora bien, el rechazar el criterio seguido por los tribunales mexicanos no quiere decir que se desconozca la necesidad de que el derecho electoral o el administrativo, observen criterios y principios limitadores o garantistas, sobre todo si de sanciones se trata. Por el contrario, también este tipo de ordenamientos deben estar revestidos de garantías y sustentarse en los principios

propios del estado democrático de derecho; pero éstos tienen que ser aquéllos que se correspondan con la naturaleza misma de la materia que cada uno de ellos regula, aún cuando algunos de ellos puedan resultar coincidentes, siendo el legislador al que corresponde preverlos en la ley para que la autoridad competente pueda aplicarlos, como los señalados en el capítulo tercero del trabajo que se presenta. Pero, el no hacerlo, como ha sucedido con la legislación penal federal de 1931, ello no excluye que de la interpretación que se haga, desde la perspectiva de la Constitución Política y de instrumentos internacionales suscritos por México, se concluya que ciertos principios son característicos de sistemas penales de Estados democráticos de derecho y que, por ello, deben ser observados en aplicación de dicha legislación.

A diferencia del Código Penal federal, el Código Penal de 2002 del Distrito Federal previó un título preliminar de “principios y garantías penales”, que sirven para orientar la actuación de quienes aplican la ley penal a los casos concretos, en el sentido de que tienen que sujetarse a ellos. Si bien esos principios y garantías son aplicables para los delitos y las penas previstos en el CP, por disposición del mismo Código (a. 14) se hacen extensivos también para los delitos y penas previstos en las leyes penales especiales. Por lo que, si fuera el caso de que en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal se previeran los “delitos electorales”, entonces se aplicaría lo previsto en el artículo 14 del CP en tanto aquélla como ley especial no estableciera otra cosa. Pero, como los

delitos electorales están previstos en el CP, la disposición en comento no tendría aplicación para esa ley especial; consecuentemente, con mayor razón no puede hacerse extensiva su aplicación para las faltas y sanciones previstas en ella; entenderlo de otra manera, nos llevaría también a aceptar una posición expansionista del derecho penal.

En efecto, además del CP del DF, que se ocupa de regular los delitos electorales con sus respectivas penas, se tiene el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que prevé las “faltas administrativas” y sus sanciones. Por lo que, debe concluirse que el legislador distrital tuvo muy claro, por una parte, el ámbito que corresponde regular a cada uno de este tipo de conductas y, por la otra, la naturaleza de sus consecuencias y los principios en que cada una debe sustentarse. Es decir, de ninguna manera puede admitirse que en el Distrito Federal las faltas y sus sanciones constituyan una expresión del ius puniendi del legislador, como tampoco puede admitirse que él haya tenido la intención de someter a ambas figuras bajo los mismos principios, cuando de antemano decidió atribuirles naturalezas y objetivos distintos.

d) Para ilustrar la inconsecuencia del criterio combatido por la autora de este trabajo, habría que ver sólo lo que sucedería si se exigiera observar el principio de culpabilidad. Desde siempre se ha sostenido que uno de los importantes pilares del derecho penal de corte liberal y democrático lo es el principio del culpabilidad, conforme al cual “a nadie se le impondrá pena alguna

si no se demuestra previamente su culpabilidad” y, por otra, “la medida de la pena estará en relación directa al grado de culpabilidad del sujeto”; principio que tiene un sustento filosófico-político, que parte del reconocimiento de la libertad del hombre y, por ello, plantea una serie de exigencias para llegar a la afirmación de que el sujeto es culpable, y que se complementa con otro que establece: “mientras no se demuestre su culpabilidad al sujeto se le tendrá por inocente” (principio de presunción de inocencia). Estas exigencias, si bien limitan la potestad punitiva del Estado y garantizan los derechos humanos del procesado, de ninguna manera pueden ser planteadas para las faltas y sus consecuencias; pues, como señala la autora de este trabajo, asignar esos estándares a la sanción electoral sería equipararla a la pena y ello sería un “desvío de poder”, además de que la autoridad electoral no estaría en condiciones de cumplirlos.

En efecto, siguiendo los planteamientos de la autora, para afirmar la culpabilidad del sujeto habría que acreditar: a) primero, que el infractor no se encontraba en algunas de las situaciones previstas en la fracción VII del artículo 29 del CPDF, es decir, habría que concluir que era “imputable” al momento de cometer la falta: b) en segundo lugar, que tenía “conocimiento de que su conducta era contraria al derecho” (conciencia de la antijuridicidad), lo que implica que habría que desechar –con base en las pruebas exigidas en todo proceso penal- que el sujeto se hay encontrado en una “situación de error de prohibición”, en términos del inciso b) de la fracción VIII del citado artículo

29 del CPDF; y, c) finalmente, habría que acreditar que, dadas las circunstancias en que dicho sujeto actuó, a él “le era exigible un comportamiento distinto al que realizó”, que es en donde en mayor medida tiene importancia el determinar el grado de libertad que tuvo el individuo al realizar el hecho típico. Todo ello, ciertamente, implicaría una exigencia difícil de cumplir por la autoridad electoral, quien tendría que realizar “juicios valorativos respecto de la conducta de cada uno de los sujetos infractores”, sobre todo si se sigue este concepto dogmático más elaborado en torno a la culpabilidad y su estructura. Pero, aún cuando se utilizara el concepto más tradicional de culpabilidad para contrarrestar la “responsabilidad puramente objetiva”, habría la necesidad de acreditar la existencia del “dolo” o de la “culpa” en términos de lo previsto en los artículos 2 y 18 del CPDF; lo que seguiría siendo una exigencia difícil de cumplir por la autoridad electoral, que no es experta en cuestiones penales, pues se trata de una exigencia que incluso la propia autoridad judicial no está en condiciones de cumplir de manera adecuada en tratándose de problemas penales.

PRÓLOGO

El libro que publica el Tribunal Electoral del Distrito Federal, busca contribuir al debate profundo, casi inexistente, sobre el derecho sancionador electoral.

El trabajo de la licenciada Rosette Solís, es un acercamiento a esta materia, sin la contaminación ideológica de los abogados inmersos en las instituciones electorales.

El llamado derecho administrativo sancionador electoral es un tema casi inexplorado; los impartidores de justicia nos hemos mantenido en un espacio de comodidad, limitándonos a resolver los asuntos, con la guía escueta de las tesis de la sala superior, en las que se dan grandes lineamientos, abstractos, sin contenido preciso, que dan la posibilidad de explayar la subjetividad del juzgador; en especial, la de los magistrados con competencia federal. Los asuntos se pueden resolver como lo decidan los magistrados, la ley aplicada al caso concreto es lo que dicen los impartidores de justicia; por lo tanto, se puede resolver en un sentido, pero también es viable argumentar y sostener otro diferente. Con vacíos legales y teóricos tan grandes se genera confusión, al no tener certeza que tipo de norma se aplica, si es de naturaleza penal, administrativa o electoral.



El que no exista una legislación clara y completa en esta materia, ubica al juzgador, ya sea en los institutos electorales o en los tribunales locales, en un terreno movedizo, lleno de subjetividad, en el que sólo existe un inacabado camino diseñado por la sala superior del tribunal electoral federal.

Los magistrados locales, así como los consejeros federales y locales, en cuanto queremos ir más allá del camino establecido, nos enfrentamos: Por un lado, con innumerables lagunas por falta de una teoría lógicamente consistente en derecho sancionador electoral y, por otro, a los censores federales que rechazan aquellas ideas que se atreven a salirse del dogma establecido por la sala superior o las salas regionales. Existe una resistencia al cambio que no provenga de ellos mismos. Casi nunca aceptan ideas nuevas o diferentes.

A los tribunales electorales locales el sistema normativo vigente y positivo, nos mantiene acotados: atados a las decisiones subjetivas de los tribunales federales. El buen magistrado local, es aquél que domina a la perfección los criterios federales, el que se acopla mejor al criterio de magistrados y secretarios federales, el que ya conoce como piensan, o aquellos que tienen la misma mentalidad. Pensar diferente o tomar un camino distinto es condenarse a la revocación de las sentencias. Las “excelentes” estadísticas reflejan la semejanza con el pensamiento federal.

Ante un panorama desalentador, al que debemos agregar que toda reforma electoral implica intereses políticos muy poderosos, el camino que queda a los tribunales locales, es debatir ideas en la arena doctrinal, por lo que esperamos que

el libro de la licenciada Rosette Solís, genere un intercambio de ideas y se puedan romper mitos y argumentos de autoridad, para construir un derecho sancionador electoral comprensible para todos, razonable y que de certeza a la ciudadanía y actores políticos.

Magistrado Presidente

Adolfo Riva Palacio Neri

ÍNDICE

7	PRESENTACIÓN
23	PRÓLOGO
35	INTRODUCCIÓN
45	CAPÍTULO PRIMERO LA INDEPENDENCIA DEL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR FRENTE AL DERECHO PENAL Y ADMINISTRATIVO
47	I. Planteamiento del problema
61	II. Marco constitucional, estatutario y legal de la facultad sancionadora que ejercen las autoridades electorales del Distrito Federal
77	III. Crítica a la teoría que identifica a la sanción administrativa y a la electoral como expresiones del jus puniendi del Estado.
101	IV. Facultad sancionadora electoral y administrativa: Conceptos que deben ser diferenciados
119	CAPÍTULO SEGUNDO EL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR Y SU PROXIMIDAD CON EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL



121	I. Aspectos generales.
131	II. Defensa de la Constitución.
133	Protección de la Constitución.
133	Justicia constitucional.
137	III. Derecho procesal constitucional.
138	Jurisdicción constitucional de la libertad.
139	Jurisdicción constitucional orgánica.
140	Jurisdicción constitucional transnacional.
140	Jurisdicción constitucional correspondiente al sector local.
145	IV. Breve referencia a los sistemas de control constitucional.
147	Sistema de control difuso (judicial review).
148	Modelo concentrado.
155	V. Garantías constitucionales reconocidas en la Carta Federal y su relación con la facultad que tienen las autoridades electorales para investigar y sancionar infracciones a las disposiciones electorales.
165	VI. Breves referencias acerca del control de la constitucionalidad y de la convencionalidad en nuestro país a raíz de las reformas constitucionales del mes de junio del 2011.
193	CAPÍTULO TERCERO
	PRINCIPIOS DEL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR

199	I. Importancia del bien jurídico tutelado.
205	II. Proporcionalidad.
211	III. Legalidad.
227	IV. Irretroactividad en perjuicio.
231	V. Algunas consideraciones sobre el principio de culpabilidad.
245	VI. Principio non bis in idem y de no absolucón de la instancia.
249	VII. Especialidad.
255	CONCLUSIÓN
261	BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La polémica de las naturalezas es un término con el que se conoce a las diversas teorías que han tratado de explicar las relaciones entre el injusto penal y el injusto administrativo. Este tópico ha transitado por un largo camino histórico en busca de definición; en nuestro país la dicotomía entre “delitos” y “faltas”, fue analizada desde la exposición de motivos del Código Penal de 1929, en donde expresamente se excluyó del ámbito de regulación de ese ordenamiento, lo relativo a las “infracciones” o “faltas” de reglamentos o bandos de policía. Dentro de nuestro contexto jurídico es una realidad que ambas categorías conceptuales (delitos y faltas) son producto de la decisión legislativa, pues sólo a ese Poder corresponde establecer qué conductas son constitutivas de “delitos” y qué otras, ameritan un tratamiento diverso¹. Lo anterior se corrobora también a la luz del régimen interno de los Estados de la República Mexicana, en donde atañe a cada legislatura decidir lo conducente en su respectivo ámbito de actuación².

¹ Sería óptimo que en la labor del establecimiento de los tipos en la ley penal, el legislador apelara en todo momento a principios de *última ratio* y proporcionalidad, empero ello no siempre sucede así puesto que existen conductas que no obstante su poca trascendencia, son contempladas como delitos en los códigos penales.

² Como uno de los ejemplos más representativos de que el criterio de distinción está en el plano formal es el caso del aborto, admitido desde el año 2007 en el Distrito Federal hasta la 12ª semana de gestación, conducta que sigue siendo criminalizada en los códigos penales de algunos Estados de la República.

En otras latitudes como España e Italia, por citar algunos ejemplos, la legislación penal ha adoptado la clasificación trimembre ó bímembre para distinguir entre delitos, faltas, crímenes y contravenciones. Esquema que también ha sido acogido por diversos países de América Latina, entre ellos, la República del Perú. Partiendo de esa lógica, no es extraño que en aquéllos lugares, encuentre sustento, la teoría que concibe a la sanción administrativa, como una manifestación del *jus puniendi* estatal y por tal razón, necesitada de límites a través de la adopción de la mayor parte de los principios desarrollados por el derecho penal. Teoría originalmente fue producto de la labor interpretativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, seguida luego por el Tribunal Constitucional español, así como por algunos otros países que han adoptado desde la sede de regulación penal, la división bipartita o tripartita del delito.

El caso mexicano dista mucho de los esquemas clasificatorios bímembres o trimembres adoptados en los códigos penales de otros países, de ahí que a nuestro juicio, carece de justificación la idea de considerar a la sanción administrativa como una expresión punitiva del Estado. Teoría que no obstante lo anterior, ha sido secundada por diversos órganos jurisdiccionales nacionales, que al igual que un sector importante de la doctrina nacional, han simpatizado con sus postulados no sólo para su aplicación en el terreno del derecho administrativo propiamente dicho, sino incluso, para hacerla extensiva al ámbito del derecho electoral sancionador. Prueba de lo anterior es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha concretado la recepción de esas ideas mediante la emisión de criterios de interpretación que abiertamente propugnan por la aplicación *mutatis mutandis*, de algunos de los principios que han

inspirado al derecho penal para limitar la potestad sancionadora de las autoridades electorales, tendencia que también se corrobora con algunos criterios de interpretación emitidos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Posicionamientos que, aún siendo debatibles, no dejan de representar un valioso esfuerzo para dar lugar a un marco de referencia axiológico encaminado a establecer límites a la potestad sancionadora en esos rubros. No nos cabe la menor duda de que los delitos electorales así calificados por el legislador, son en efecto, una expresión del poder punitivo del Estado, pero de ahí a que las “faltas” electorales contempladas en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales distrital, también lo sean, hay una gran diferencia.

Conscientes de que el tema del derecho electoral sancionador puede ser abordado desde diferentes líneas de estudio, habremos de ser puntuales en manifestar que nuestra investigación está referida exclusivamente a determinar si el régimen sancionador contemplado en el “Libro Quinto” del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (C.I.P.E.D.F.), puede ser considerado o no como una expresión del poder punitivo del Estado. De modo que nuestro análisis no tendrá por objeto desprender si al derecho “administrativo” sancionador como tal, le podrían ser o no aplicables los principios del derecho penal; ni tendrá como propósito el estudio de los delitos electorales contemplados en la legislación penal local. Sino que, la finalidad de nuestro trabajo se encuentra dirigida a establecer, a partir de la naturaleza de ese régimen sancionador, cuáles principios serían adecuados para dar lugar a un marco normativo garantista respecto del ejercicio de la facultad sancionadora en materia electoral.

Esta investigación se encuentra inspirada por un deseo de crítica constructiva respecto de los fundamentos que han servido de base para hacer extensivos los principios del derecho penal, al ámbito del derecho electoral sancionador. Y es que se estima poco afortunado el pretender implantar mecánicamente un modelo de un país a otro y de una materia a otra, sin considerar las peculiaridades propias de cada nación y de cada rama del derecho. Lo anterior es así porque en el proceso de adecuación del modelo original a las condiciones específicas del país en donde se quiere establecer, así como de la materia en donde se pretende ajustar, se corre el riesgo de traicionar las premisas teóricas que inspiraron al modelo original. Y eso es lo que estimamos que está sucediendo al forzar la aplicación de la teoría del *jus puniendi* como un “supraconcepto” en aras de acotar la facultad sancionadora en materia electoral. Los límites de esta facultad son necesarios no porque su ejercicio constituya una manifestación del *jus puniendi* del Estado como se venido afirmando, sino porque en todo Estado Democrático Constitucional y de Derecho, deben existir instrumentos jurídicos capaces de garantizar que las decisiones del Estado no sean producto de la arbitrariedad y en ese tenor, el derecho penal puede servir de vaso comunicante de algunos de sus principios, pero no el único ni con el mismo grado de intensidad. Por otro lado, de conformidad con el modelo original, esta teoría se confeccionó con estricta referencia al derecho “administrativo” sancionador, lo que sin lugar a dudas contrasta con la naturaleza misma de las autoridades electorales, cuyas funciones técnicamente no podrían ser adscritas a las que son propias de la Administración Pública.

Se pretende entonces, replantear el sustento teórico con el que se ha venido justificando la pretensión de extraer algunos

principios del derecho penal, para aplicarlos al ámbito del derecho electoral sancionador. Tarea que resulta necesaria si se considera que aún en España, uno de los países europeos en que se ha desarrollado esta idea del “supraconcepto” del *jus puniendi*, la propia legislación y la doctrina, han coincidido en señalar que no todas las sanciones que imponen los órganos “administrativos”, deben ser traducidas como una manifestación del poder punitivo del Estado, verbigracia: las multas coercitivas; el retiro de subvenciones por parte de la administración cuando el beneficiario incumple con la ley; las sanciones que se imponen en un contexto disciplinario; entre otras. Nótese sin embargo, que en nuestro país nada se ha dicho al respecto, sino que la teoría en comento, ha sido adoptada en sus términos más absolutos al dar por hecho que toda sanción, ya sea administrativa ó electoral, es una correlativa expresión del poder punitivo del Estado, lo que es técnicamente inadmisibles.

La teoría del *jus puniendi* ratificada sin más por la más alta autoridad jurisdiccional especializada, lejos de coadyuvar al principio de certeza que exige la función electoral, ha generado serias confusiones manifiestas en la praxis. Y es que en algunos casos se ha llegado al extremo de querer mimetizar al ámbito de la infracción electoral, el análisis dogmático del “delito”, con todo el bagaje de excluyentes. Incluso valga mencionar que en algunos planteamientos dogmáticos se ha propugnado por incorporar al dolo y a la culpa como elementos del tipo de la infracción electoral respectiva, soslayándose por completo que en otras materias distintas a la penal, estos aspectos subjetivos sólo tienen impacto en la graduación de la consecuencia jurídica, sin que ello per sé implique un menoscabo garantista.

A nuestro modo de ver las cosas, la adopción del análisis dogmático del delito para aplicarlo al ámbito de la infracción electoral, representaría que las autoridades electorales sean sometidas injustificadamente a un rigor metodológico más elevado al momento de investigar y sancionar las conductas que infrinjan las disposiciones electorales, lo que a su vez no haría sino aumentar el grado de complejidad en el cumplimiento de la obligación que la propia normativa constitucional y estatutaria impone a las autoridades electorales del Distrito Federal para preservar la libertad, autenticidad y periodicidad de las elecciones, así como la equidad y transparencia en la condiciones de competencia electoral, lo que se desprende de los artículos 41, 116, fracción IV y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 120, 122 y 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Para estar en aptitud de saber qué principios podrían ser aplicados al ámbito de la facultad sancionadora en materia electoral, se estima necesario partir de dos presupuestos básicos, a saber:

Cuestionarnos en primer lugar si la teoría del *jus puniendi* como “supraconcepto”, adoptada sin más por la más alta magistratura electoral de nuestro país, es aceptable o no dentro del contexto de nuestra propia identidad jurídica. El segundo presupuesto para la consecución del objeto de esta investigación, consiste en analizar si la función que ejercen las autoridades electorales puede seguirse identificando, como se ha hecho, como una función de corte administrativo, lo que nos impulsa a realizar un estudio puntual sobre la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Distrito Federal, no como entidades administrativas limitadas a ser simples gestoras de elecciones, sino más bien

como órganos autónomos constitucionales de control, garantes de la normativa constitucional y estatutaria en materia electoral. Pues aunque si bien, el ejercicio de la función electoral puede implicar también el despliegue de funciones “materialmente” administrativas (como también pueden ser materialmente jurisdiccionales o legislativas), no por esa razón, nos encontramos autorizados para adscribir dichas funciones al ámbito de la Administración Pública. De ahí que no pueda justificarse más el empate de la función electoral con la que corresponde a la Administración Pública. Temas que serán materia del primer capítulo de este trabajo.

El segundo capítulo refleja una reflexión acerca de la naturaleza jurídica de la facultad que tienen los institutos electorales para investigar y en su caso, sancionar conductas contrarias a las disposiciones electorales. Para este análisis hemos decidido partir del desarrollo mismo de la justicia constitucional el papel que juega el derecho electoral sancionador en ese contexto, cuyo diseño actual responde al de un control de naturaleza constitucional y/o estatutario para preservar tanto la normativa constitucional, como la estatutaria en esa materia. Capítulo en donde serán abordados temas como la defensa de la constitución, derecho procesal constitucional, control de convencionalidad y el papel de la facultad sancionadora electoral en ese contexto.

Desarrollados que sean los temas anteriores, estaremos en aptitud de aterrizar en un tercer capítulo, los principios jurídicos que estimamos aplicables para limitar la facultad sancionadora en materia electoral y que pueden ser luz y guía para una propuesta de *lege ferenda*.

CAPÍTULO PRIMERO

LA INDEPENDENCIA DEL DERECHO ELECTORAL
SANCIONADOR FRENTE AL DERECHO PENAL Y
ADMINISTRATIVO



I. Planteamiento del problema.

Son añejas las teorías que han tratado de explicar la relación entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal. No será misión de este trabajo detenernos en el análisis pormenorizado de cada una de ellas pues, además de ser una ingente tarea, desbordaría el propósito principal de este capítulo que es demostrar que en nuestro país, existe una clara independencia del derecho electoral sancionador frente al derecho penal y al administrativo sancionador (conocido en España por sus siglas “D.A.S”). Así que de manera muy general diremos que entre los desarrollos teóricos más importantes, destacan: la teoría “cualitativa”, que parte de la consideración de que los ilícitos administrativos y los penales, poseen características totalmente diferentes ya que, entre otras cosas, la infracción administrativa es una creación artificial del legislador, mientras que el delito es un ilícito natural; de lado contrario, tenemos a la teoría “cuantitativa”, para la cual, las diferencias entre uno y otro tipo de ilícitos, son explicables únicamente en razón de “grado” ya que, desde el punto de vista cualitativo son idénticos por suponer que ambos tienen un contenido material semejante y la misma estructura lógica. En un plano ecléctico, surgieron las teorías cualitativas-cuantitativas que, a decir del autor Pablo Rando Casermeiro³, fueron acuñadas por James Goldschmidt al haber

³ Rando Casermeiro, Pablo, *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*, Valencia, España, Tiran lo Blanch, 2010, p. 58. Con

distinguido un derecho penal administrativo, que aglutinaba las infracciones administrativas consideradas como una parte más de la ejecución administrativa de las normas jurídicas y, un derecho de justicia (referido a los delitos).

Las consecuencias difieren según se adopte una u otra teoría, pues para la tesis cualitativa habrá posibilidad de establecer doble sanción por los mismos hechos, al estimarse que la administración debe cumplir con sus fines mediante sus propias sanciones y que dicha potestad es totalmente independiente de la penal. Para quienes sostienen que ambas disciplinas son expresión del *jus puniendi* del Estado y que sólo se distinguen por cuestiones de grado o cuantitativas, no habría posibilidad de establecer de manera concomitante consecuencias jurídicas por los mismos hechos -aunque esta prohibición no ha sido aplicada de forma tan rigurosa aún en los países que han asumido esta posición-.

En México, desde hace aproximadamente una década, la facultad sancionadora de las autoridades electorales y administrativas, se ha ido troquelando en gran medida gracias a la labor interpretativa de los órganos jurisdiccionales competentes en cada una de esas materias. De manera que al paso del tiempo, se ha ido consolidando la idea de que ambas facultades sancionadoras son manifestaciones del *jus puniendi* del Estado. En materia electoral esa tendencia ha cristalizado en el contenido de diversos criterios de interpretación, tales como el que lleva por rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI

DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”⁴, cuyos postulados se han ido confirmando con tesis posteriores como la que lleva por rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”⁵. Por lo que respecta al Distrito Federal, esa teoría se ha recogido en diversas tesis emitidas por el Tribunal Electoral de esta Ciudad Capital, entre ellas, la que lleva por rubro “INTERÉS JURÍDICO EN EL IUS PUNIENDI. SÓLO PUEDE ACREDITARLO EL INFRACTOR”⁶. Pues bien, estas interpretaciones han contribuido a que en nuestro contexto jurídico, se haya ido afianzando la idea de aplicar, *mutatis mutandis*, los principios del derecho penal al “derecho administrativo sancionador electoral”. La razón para ello, se expresa copiosamente en el primero de los criterios antes citados, motivo a merced del cual, nos daremos autorización para citar en su integridad el texto respectivo, a saber:

“Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a

4 Tesis XLV/2002. Fuente: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003. Instancia: Sala Superior, tercera época, págs. 121 y 122.

5 Que han dado lugar a la tesis de jurisprudencia número 7/2005. Fuente: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 487. Instancia: Sala Superior, tercera época, pág. 276.

6 Tesis TEDF013.3EL1/2006. Fuente: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006. Instancia: Tribunal Electoral del Distrito Federal, tercera época, pág. 71.

ocasión de lo anterior, el autor en comentario sostiene que a Goldschmidt no se le debe citar más como un representante de las diferencias cualitativas.

las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que **la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.** La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden,

fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. **Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi.** Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, **lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase**

de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.” (Las negrillas son propias).

Con relación a este criterio queremos detenernos para esgrimir que la “ilicitud” es un concepto que importa a todas las ramas del derecho, cada una de las cuales dispone de mecanismos diversos para hacer frente al hecho y conducta antijurídicos. De ahí que contrario a lo sostenido en esa interpretación, no podría admitirse que una reacción del Estado frente a lo ilícito, se traduzca necesariamente en una manifestación del *jus puniendi*, pues de aceptarse la validez de ese argumento, se llegaría al extremo de considerar como una manifestación punitiva del Estado a cualquier tipo de consecuencia jurídica adversa a los intereses de la persona física o jurídica que la resiente, confundiendo así la coacción penal con la coacción jurídica en general. Sobre el poder coactivo del Estado, don Eduardo García Maynez⁷ en su momento precisó que toda sociedad organizada, requiere contar con una voluntad que la dirija. Esa voluntad a su vez, puntualiza el autor en comentario, constituye el poder del grupo y tal poder, es unas veces de tipo coactivo y otras no. El poder coactivo se justifica para asegurar que los mandatos que expide el Estado a través de sus órganos, tengan una pretensión de validez absoluta y puedan ser impuestos aún en forma violenta, esto es, en contra de la voluntad del obligado (coerción). Con la anterior digresión lo único que pretendemos es aclarar que el *jus puniendi* ciertamente es una manifestación de ese poder coactivo del Estado, pero no todo poder coactivo en nuestro

contexto jurídico, debe ser entendido como tal. Luego entonces, la sanción que establece una disposición jurídica ante la ilicitud de un hecho, no es más que una consecuencia jurídica que tan sólo en tratándose de la comisión de un delito, podría válidamente ser entendida como expresión del poder punitivo estatal, al menos así sería dentro de un modelo de Estado Democrático de derecho en donde prevalece el principio de *última ratio*.

El autor Rolando Tamayo Salmorán⁸ ha dicho que con independencia de que la sanción sea o no considerada como un elemento esencial para la definición del derecho, se trata de un término primario porque nos permite establecer cuándo estamos en presencia de un hecho ilícito. Así que para el autor citado, la ilicitud de un hecho proviene de la decisión política de hacerlo condición de una sanción, siendo la ilicitud un concepto que es fundamental para la teoría del derecho en general y no sólo para las ramas penal o administrativa, así que con base a este razonamiento es que se estime poco afortunado que en el criterio de interpretación en comentario, se haya afirmado categóricamente que el derecho penal y el derecho administrativo sean los que “engloben” la mayoría de las conductas ilícitas. Para estar en aptitud de determinar si una consecuencia jurídica tiene o no naturaleza punitiva, habrá que atender entonces a la función que tiene encomendada la sanción dentro de un sistema jurídico determinado.

En el ámbito del derecho administrativo ha prevalecido la misma tendencia interpretativa de considerar a la facultad sancionadora de las autoridades propiamente “administrativas” como una expresión del *jus puniendi*, debiéndose tener por reproducidas las

⁸ Tamayo Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 1998, p. 102.

⁷ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 39ª edición, México, Porrúa, 1988, p. 102.

observaciones hechas al criterio que antecede en lo que le resulten aplicables, por tratarse de criterios que parten de idéntica premisa. Al efecto en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”⁹, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arribó a la conclusión de que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico¹⁰, siendo por tal razón que en el criterio de referencia se haya asumido que, al tratarse de dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, hasta en tanto no sea diseñado un marco referencial para regular esa potestad punitiva, sería válido acudir a los principios penales sustantivos, aún cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia, no pueda hacerse de forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo, sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Jurisprudencia en la que se confía a la labor interpretativa de los jueces, el desarrollo de los principios aplicables en el campo del derecho administrativo sancionador, sugiriéndose al efecto que los

mismos deberán encontrar apoyo en derecho público estatal y en algunas garantías previstas en el derecho penal.

Para nadie resultará un hecho desconocido que las premisas fundamentales que fueron desarrolladas en los criterios de interpretación a que nos hemos referido, coinciden en lo esencial con desarrollos jurisprudenciales que cronológicamente les anteceden y que, provienen de otras latitudes (especialmente de España). Entonces no es producto de la casualidad que las ideas en que se apoyan las tesis desarrolladas por nuestros órganos jurisdiccionales, sean idénticas a las que tiempo antes, habían sido enarboladas por el Tribunal Constitucional español, que según refiere la autora Lucía Alarcón Sotomayor¹¹, a su vez habían abrevado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En lo conducente resulta relevante la sentencia número 18/1981¹², emitida con fecha 8 de junio de 1981 por el Tribunal Constitucional Español, en donde se estableció:

“los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del estado”.

A partir de esa sentencia, según refiere la autora en cita, en España se fue arraigando la idea de que los principios inspiradores

¹¹ Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, prólogo de Manuel Rebollo Puig, España, Civitas, 2007, p. 34.

¹² Que a su vez se inspiró en la sentencia pronunciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a propósito del caso Engel y otros en el año de 1976, así como en ulteriores resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo español STS 876/1972 del 9 de febrero, la STS 1291/1972 del 9 de marzo, entre otras.

⁹ Tesis: P./J. 99/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006, registro: 174488. Instancia: Pleno, novena época, p. 1565.

¹⁰ Argumento que llevado al extremo, nos autorizaría para afirmar que cualquier consecuencia desfavorable impuesta por el Estado como reacción frente a lo “antijurídico”, sería expresión del *jus puniendi*. Un incumplimiento de contrato sin lugar a dudas que es antijurídico, pero no por ello la sentencia que condena al deudor, debe tenerse como expresión punitiva del Estado.

del orden penal, debían ser de aplicación “con matices” al derecho administrativo sancionador por constituir éste, una manifestación del *jus puniendi* del Estado. Con la adopción de la teoría mencionada en ese y otros países, se buscó poner fin a la vieja polémica de las naturalezas para explicar las relaciones entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Lo que supone, siguiendo la exposición del autor Pablo Rando Casermeiro, partir de que el control represivo y punitivo del estado, se focaliza en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador¹³.

Idéntica tendencia se aprecia ya en los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que se corrobora con las resoluciones siguientes: sentencia del 2 de febrero del 2001, dictada en el caso “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”; la de fecha 23 de junio del 2005, dictada en el caso “Yatama Vs. Nicaragua”; y, la sentencia dictada el 1º de septiembre del 2011, en el caso “López Mendoza Vs. Venezuela”. Asuntos en los que la Corte Interamericana estableció diversas pautas hermenéuticas dirigidas a limitar la potestad sancionadora de las autoridades administrativas, por considerarla como expresión del *jus puniendi* de los Estados. Dos de los casos mencionados revisten especial importancia para el tema electoral pues entre otras cosas, fue cuestionada la facultad de la autoridad administrativa para impedir el ejercicio del derecho a ser votado a través de la figura de la inhabilitación; poniéndose en tela de juicio también la facultad de la autoridad electoral para impedir el registro de candidatos de un partido político por no satisfacer requisitos de tipo legal¹⁴.

¹³ Rando Casermeiro, Pablo, *op. cit.*, nota 3, pp. 67 y 68. Autor que refiere que en los países europeos en los que había democracia, el aumento de los intereses de tutela, no correspondía con un equivalente aumento del poder sancionador de la administración, mientras que en España se potenció esa vertiente del poder punitivo.

¹⁴ En el caso “LOPEZ MENDOZA Vs. VENEZUELA”, el derecho a ser votado fue

Pues bien, hemos llegado al punto de expresar que en el ámbito del derecho electoral, los criterios de interpretación emitidos por las magistraturas especializadas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Tribunal Electoral del D.F.), con los que fue adoptada la teoría unitaria del poder punitivo del Estado, son absolutamente discutibles dentro de nuestro contexto jurídico por cuanto a que con ellos se ha reconocido implícitamente que: a) que la facultad sancionadora en materia administrativa y electoral, son una extensión del derecho penal; y b) la función administrativa y la electoral son lo mismo.

Por lo que respecta al primer punto de inconformidad, cabría cuestionarse si es sustentable la existencia de un “derecho penal administrativo” ó “derecho penal electoral” sin que las conductas respectivas hayan sido calificadas categóricamente como “delitos” por el legislador. Lo anterior nos obliga a cuestionarnos también, si en nuestro país hace falta apelar a la teoría del *jus puniendi*, para dar lugar a un marco garantista que limite la facultad sancionadora de los órganos administrativos o de las autoridades electorales.

Por lo que respecta al segundo punto, hay que acusar la propensión manifiesta de esas interpretaciones jurisdiccionales, de calificar como “administrativa” a la facultad sancionadora

restringido a partir de la figura de la inhabilitación impuesta como sanción por parte de una autoridad administrativa. En lo conducente, la sentencia consideró que ello transgredía el artículo 23.2 de la Convención porque la procedencia de tal restricción, sólo es posible cuando es impuesta a consecuencia de una condena dictada por juez competente en proceso penal, cuestionándose así la validez de la sanción dictada por órgano administrativo en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza, quien aspiraba a ocupar el cargo a la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas. En el caso “YATAMA Vs. NICARAGUA”, el Consejo Supremo Electoral, excluyó al partido político “YATAMA” para registrar candidatos a diversos cargos de elección popular, sentencia que entre otras cosas, cuestionó la exclusión del partido mencionado por no haber cumplido con el requisito legal de presentar candidatos en un 80% de Municipios, así como el condicionamiento de pertenencia del ciudadano a un partido político, para acceder a un cargo de elección popular; razones por las que la Corte estimó que en ese caso se habían acreditado violaciones a los derechos de los candidatos propuestos por YATAMA, a las que se consideró particularmente graves por existir una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar para elegir representantes.

electoral. Al respecto cabría reflexionar sobre si dicha función tiene correspondencia con la que ejercen los órganos administrativos a la luz de los fines perseguidos por esa rama del derecho, o si responde fines distintos.

Es por lo anterior que con sobrada razón, el investigador John Ackerman¹⁵, ha indicado la necesidad de repensar las bases del derecho electoral con el fin de evitar que se sigan importando de manera mecánica los principios atinentes para otras ramas del derecho como son la penal y la administrativa.

Pero antes de dar puntual respuesta a las interrogantes antes planteadas, consideramos importante hacer una breve referencia a las bases normativas y antecedentes de la facultad sancionadora en materia electoral tanto a nivel federal, como en el ámbito del Distrito Federal.

¹⁵ Ackerman Rose, John Mill, "Por un nuevo derecho electoral", *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2011, p. 4.

II. Marco constitucional, estatutario y legal de la facultad sancionadora que ejercen las autoridades electorales del Distrito Federal.

John Ackerman ha precisado que una definición del derecho electoral, debe partir del reconocimiento de su carácter sistémico. Esto es, el derecho electoral no sólo es responsable de garantizar la buena organización técnica de la recepción del voto ciudadano, sino que es el eje articulador de nuestra convivencia democrática¹⁶. Es por ello que el autor nombrado comparte la definición que sobre el derecho electoral, ha sido aportada por el doctor Luis Gustavo Arratíbel Salas, a saber:

“Un sistema de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que regulan las elecciones de los individuos a cargos de representación popular, el ejercicio de los derechos políticos, los tipos de sufragio, los partidos políticos, los sistemas electorales, la organización y administración de los comicios, la competencia y las reglas para la impartición de justicia en el caso de controversia.”

Pues bien, dentro de ese sistema de normas a que alude la definición anterior, se encuentra el derecho electoral sancionador, que a decir de la autora María de los Ángeles Llanderal¹⁷, queda integrado por, a saber:

¹⁶ *Idem.*

a) Un sistema de nulidades para garantizar que los integrantes de los órganos públicos representativos, sean producto de elecciones libres y auténticas, así como para garantizar que los actos y resoluciones provenientes de las autoridades electorales, se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad a través de los medios de impugnación;

b) El derecho denominado por la autora en comentario “administrativo sancionador electoral”; y

c) El sistema penal. Aunque desde nuestra perspectiva, este sector indicado por la autora en cita no debe ser incluido como parte del “derecho electoral sancionador” por cuanto a que, la “pena”, como categoría conceptual, está circunscrita estrictamente al ámbito del *ius poenale*. En ese tenor, los delitos electorales así calificados por el legislador, quedarían excluidos del derecho electoral sancionador, para adscribirse *ex profeso*, al objeto de regulación propio del derecho penal.

Si bien coincidimos con la autora en comentario cuando incluye al sistema de nulidades como parte importante del derecho electoral sancionador, cabe advertir al lector que nuestro objeto de estudio se enfoca exclusivamente en lo que ha sido denominado como “derecho administrativo sancionador electoral”, específicamente el contenido en el “Libro Quinto” del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, mismo que establece los procedimientos, sujetos e hipótesis de infracción que facultan al Instituto Electoral del Distrito Federal para imponer sanciones, entre ellas, multas, pérdida de registro (partidos y candidatos), reducción o suspensión de ministraciones, entre otras. Facultad cuya naturaleza

ha sido considerada por algunos autores como “administrativa”, lo que en nuestra opinión es incorrecto por los argumentos que serán aducidos en este primer capítulo.

Por lo que respecta al derecho electoral sancionador del Distrito Federal, éste ha sido definido como:

“El procedimiento a través de cual se presentan un conjunto de actos, trámites y diligencias secuenciadas, realizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de los órganos competentes para conocer, sustanciar y resolver mediante la investigación de los hechos correspondientes y de la valoración de los medios de prueba que obren en el expediente según sea el caso, acerca de las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos indicados en los términos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.”¹⁸

Definición que a nuestro juicio es poco explicativa pues en su caso, cualquier función sancionadora a cargo de los órganos del Estado, bien podría encontrar acomodo en ella dada la generalidad de los términos con los que fue planteada, pues todos los procedimientos sancionadores implican de algún modo *un conjunto de actos, trámites y diligencias practicadas por órganos competentes para conocer e investigar irregularidades*.

Sobre el derecho electoral sancionador, el ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Fernando Franco

¹⁸ De La Torre, Jaime Benjamín y Hernández Barajas, Celso Mario, “Ley procesal electoral y derecho administrativo sancionador electoral en el Distrito Federal”, en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrian Joaquín (Comps.), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, España, Marcial Pons, 2011, pp. 374 y 375.

¹⁷ Llanderal Zaragoza, María de los Ángeles, *Nociones básicas de derecho administrativo sancionador electoral*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2006, p. 16.

González Salas¹⁹, ha precisado que se trata de uno de los ámbitos en los que por décadas no se había legislado y que ha evolucionado en los últimos años, en lo conducente, el autor en cita ha señalado que se pueden distinguir cuatro etapas en esa materia, a saber:

Primera etapa (1824-1911). Período en donde el ministro González Salas refiere que hubieron “muy pocas normas sancionadoras de carácter penal o administrativo”, mismas que se encontraban principalmente dirigidas a contener la actuación de los ciudadanos, funcionarios y empleados públicos;

Segunda etapa (1911-1946). “Se incluyeron varias normas de carácter penal con sanción administrativa de multa, en diversos preceptos a lo largo de las leyes electorales”. A decir del autor en comento, la Ley del período maderista de diciembre de 1911, fue particularmente prolija en normas que establecían sanciones;

Tercera etapa (1946-1990). “Se incorporó un apartado específico en las leyes electorales en que se concentraron las sanciones tanto penales como algunas administrativas”. La ley de 1946, que abrogó a la ley de 1918, contenía un capítulo denominado “De las sanciones” en donde, según lo expresa el ministro González Salas, prácticamente fue penalizado todo el derecho electoral porque cualquier infracción, implicaba necesariamente la imposición de una pena privativa de libertad independientemente de que, según el caso concreto, se impusiera también multa, destitución, inhabilitación o pérdida de derechos políticos. Las leyes subsecuentes (Ley Electoral Federal de diciembre de 1951 y sus reformas de enero 1954, diciembre de 1963 y enero de 1970; la Ley Federal Electoral de 1973; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos

Electorales de diciembre de 1977 y sus reformas de enero de 1982 y el Código Federal Electoral de febrero de 1987 y sus reformas de enero de 1988), siguieron el mismo esquema sancionador de la ley de 1946, con algunas modalidades que el jurista de mérito califica como irrelevantes hasta el año de 1990;

Cuarta etapa (1990-2005). Período en el que el autor en comento menciona que “se estableció un sistema de sanciones administrativas en el Código Electoral y se remitieron los delitos electorales al Código Penal”. Etapa que marcó un cambio de importancia en la materia de faltas e infracciones pues dentro de él, se fue gestando todo un sistema de sanciones a las que el autor de mérito calificó en su obra como “administrativas” en materia electoral, mismas que se encontraban contempladas en el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, en donde fue establecido un régimen de sanciones previstas en los artículos 338 al 343, bajo el Título 3º denominado “*De las faltas administrativas y de las sanciones*”. Entre el catálogo de sanciones previstas por el ordenamiento en comento se encontraban: la amonestación, suspensión, destitución y multa de hasta cien días de salario mínimo por la violación de las normas legales. Dentro de los sujetos activos de la infracción se encontraban los ciudadanos, los funcionarios electorales, ministros de culto, extranjeros y los partidos políticos. Los delitos electorales por su parte, fueron incorporados al Código Penal y vieron agravadas sus penas.

A decir del autor en cita, con las reformas al ordenamiento en comento, que fueron consecuencia de las verificadas a nivel constitucional de 1993, se dio un gran avance en la materia al reforzar el esquema de sanciones, abriéndose el catálogo de conductas sancionables con relación a los partidos políticos, a saber, lo más

¹⁹ Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en: VARIOS, *Formación del Derecho Electoral. Aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 49 y ss., www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/formación.pdf.

importante de esta reforma, según destaca el Ministro Franco Salas, consistió en:

“I. Abrir el catálogo de conductas sancionables, al determinar que los partidos podían serlo por:

1. Incumplir cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 38 (muy similar al hoy vigente);
2. Incumplir con las resoluciones o acuerdos del IFE o del TFE;
3. Aceptar donativos o aportaciones no permitidos por la ley, o por solicitar crédito a la banca de desarrollo;
4. Aceptar los donativos o aportaciones en cantidades que excedieran los límites legales;
5. No presentar los informes anuales o de campaña;
6. Por sobrepasar los gastos de campaña autorizados; o la genérica de incurrir en cualquier otra falta prevista en el Código.

II. Establecer en adición a la sanción de multa a los partidos políticos, las de:

1. Reducción temporal de hasta 50% de sus ministraciones por financiamiento público;
2. Supresión total temporal de dichas ministraciones;
3. suspensión o cancelación de su registro como partidos políticos;
4. Para quien violara los límites o restricciones para las aportaciones privadas se le podría multar hasta con el doble del monto aportado indebidamente y, en caso de reincidencia, hasta en dos tantos más.”²⁰

²⁰ *Idem*, p. 54.

Con relación a esta cuarta etapa, cabría añadir a la exposición del jurista González Salas que no obstante el sistema de medios de impugnación se estableció en sede constitucional desde el año de 1990, no fue sino con las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996²¹, cuando el fundamento de la facultad sancionadora en materia electoral, se comenzó a perfilar con supuestos específicos desde la sede constitucional²². Así, en el artículo 41, fracción II *in fine*, de la Carta Federal se estableció, a saber:

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i, quedó como sigue:

²¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 22 de agosto de 1996.

²² Aunque desde la Constitución de 1917 era contemplada la facultad del artículo 97 en tratándose de violaciones al voto público, no se establecía una sanción específica para tales casos. Sin embargo, la omisión de la norma constitucional en ese aspecto, no fue obstáculo para asignar efectos a las violaciones al voto público, ejemplo de ello fue el caso de León, Guanajuato, acontecido en el año de 1946, en donde el ejercicio de esa facultad de investigación tuvo por efecto que el Senado de la República disolviera los poderes en aquél Estado. Facultad que años más tarde fue limitada para hacerla procedente sólo en tratándose del proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión y en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de dicho proceso. Facultad que por cuanto se refiere al tema electoral, fue derogada por reformas constitucionales del 13 de noviembre del 2007.

“IV. Las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;”

Por lo que respecta al ámbito del D.F., el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso f), dispuso:

“V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal. Sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.”

A la exposición del ministro González Salas, habría que agregar una quinta etapa de desarrollo de la facultad sancionadora en materia electoral, misma que está marcada con las reformas constitucionales del año 2007²³ y las legales del 2008, llevadas a cabo para fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales para superar las limitaciones que afectaban su actuación.

²³ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el martes 13 de noviembre del 2007.

A partir de estas reformas se incrementó en sede constitucional el catálogo de sanciones, extendiéndose asimismo, el número de sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad por infracciones a la normatividad electoral, disposiciones que por mandato constitucional, deben ser observadas también por los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal. Así a partir de estas reformas, los supuestos de sanción quedaron como sigue:

Artículo 41, fracción II *in fine*:

“La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá de las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Artículo 41, fracción III.

“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la

orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”

Artículo 41, fracción IV.

“La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales

...

La violación a estas disposiciones por los **partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.**” (Las negrillas son propias).

Artículo 41, fracción V.

...

“La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”

A partir de la multimencionada reforma constitucional del año 2007, el texto del artículo 116, en lo conducente, quedó como sigue:

“Artículo 116.

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.”

En lo concerniente al ámbito del Distrito Federal, el artículo 122, Base Primera, quedó como sigue:

“Artículo 122.

BASE PRIMERA...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán con los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;”

El régimen sancionador electoral del Distrito Federal ha sido producto tanto de las reformas constitucionales a que se ha hecho mención, así como de la reforma política de esta ciudad Capital. Sobre este tema, el Doctor Manuel González Oropeza²⁴ recuerda que desde el 8 de octubre de 1974, al removerse los territorios federales como partes integrantes de la Federación, el Departamento del Distrito Federal desapareció como parte de la Administración Pública Federal, quedando indefinida su naturaleza jurídica en el sistema constitucional mexicano²⁵. Jurista para quien el régimen de excepción que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crea más problemas de los que trata de evitar, siendo por tal razón que propone que la naturaleza del Distrito Federal sea definida desde sede constitucional como una entidad federativa, con todas las prerrogativas que tienen los demás Estados de la República. Y es que a pesar de que el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le confiere la naturaleza de entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, es inconcuso que no cuenta con las mismas prerrogativas que la Constitución reconoce para el resto de los Estados de la República.

Un hecho importante para el Distrito Federal, está dado por las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993, que dieron lugar a que esta Ciudad Capital, contara con un Estatuto de Gobierno, a manera de norma suprema local. Asimismo, fue creada la figura

de la Jefatura de Gobierno que, entre otras, vinieron a modificar el perfil político del Distrito Federal. No obstante el gran avance que lo anterior significó, el tema electoral del Distrito Federal continuó siendo propio del quehacer legislativo federal²⁶. Fue con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 cuando por vez primera, se facultó a la Asamblea Legislativa para expedir las disposiciones legales que rigieran las elecciones del Distrito Federal. Lo que se explica en atención a que con dicha reforma, la titularidad de la Jefatura de Gobierno y la de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, también serían cargos de elección popular.

No obstante la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 antes mencionada, no fue sino hasta el año de 1999, cuando el Distrito Federal contó con su primer Código Electoral, en cuyo Título Segundo del Libro Octavo (denominado “Del sistema de medios de impugnación”), se estableció un apartado especialmente destinado a la regulación de las faltas y sanciones “administrativas” -artículos 274 a 277-. Dentro del catálogo de sanciones por infracciones a las disposiciones de ese código se contemplaban las siguientes: multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; reducción de hasta 50% de ministraciones del financiamiento público por el período que señalara la autoridad; la suspensión total de entrega de ministraciones por el período señalado por la autoridad; y, la cancelación de registro en el caso de las agrupaciones políticas locales. Ordenamiento jurídico que fue objeto de diversas modificaciones.

²⁴ González Oropeza, Manuel, *Constitución Política del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 2009, p. 72.

²⁵ El artículo 44 de la Constitución establece que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Por su parte, el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, le confiere la naturaleza de Entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios.

²⁶ El Código Federal Electoral contemplaba la elección de los miembros de entonces denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículos 363 al 406).

Las reformas constitucionales verificadas en el año 2007²⁷, dieron lugar al Código Electoral del Distrito Federal del 10 de enero del 2008, mismo que en breve tiempo fue abrogado por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal del 20 de diciembre del 2010, en cuyo “Libro Quinto”, que se denomina “De las faltas administrativas y sanciones”, se establecieron los sujetos y conductas sancionables, así como los procedimientos a seguir ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.

De todo lo anterior se colige que la evolución del derecho electoral en el Distrito Federal nos ha conducido a la consolidación de todo un sistema sancionador con anclaje en los artículos 41 (fracciones II, III, IV y V) y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el último de los dispositivos en cita, se establece que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debe observar las reglas y principios a que se refiere la fracción IV del artículo 116 constitucional en sus incisos b) al n), siendo justamente éste último inciso el que dispone que en materia electoral, se debe garantizar que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

A su vez, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 124, faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal para aplicar las sanciones electorales correspondientes. Mientras que al Tribunal Electoral del Distrito Federal le corresponde la facultad para la determinación e imposición de sanciones en la materia, según se establece en la fracción VI del artículo 129 del mismo ordenamiento.

²⁷ Cfr. Del Río Salcedo, Jaime, “Determinación e individualización de sanciones en el nuevo régimen administrativo sancionador electoral” *Justicia Electoral*, México núm.17, FEPADE, 2009, pp. 53-74. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=8>.

Por su parte, el artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vigente, establece la obligación de las autoridades electorales de velar por la estricta observancia de las disposiciones electorales, debiendo sancionar cualquier violación a las mismas. Al efecto, en el “Libro Quinto” de dicho ordenamiento, han quedado precisadas las faltas “administrativas” y sanciones, estableciéndose los tipos de procedimientos de investigación según la naturaleza de la infracción y de los sujetos activos. Entre algunas de las sanciones previstas se encuentran: la multa; pérdida o suspensión de registro del partido; la cancelación de la participación en la elección que corresponda al partido político infractor; el no registro de los candidatos involucrados; suspensión o reducción de ministraciones mensuales de financiamiento, entre otras. Será misión del siguiente apartado, analizar si las sanciones referidas podrían entenderse técnicamente como expresiones del *jus puniendi* del Estado.

III. Crítica a la teoría que identifica a la sanción administrativa y a la electoral como expresiones del jus puniendi del Estado.

En el primer apartado de este capítulo nos hemos cuestionado si en nuestro sistema jurídico cabría aceptar la existencia de un “derecho penal administrativo” ó un “derecho penal electoral”, sin que las conductas respectivas se encuentren categóricamente reconocidas por el legislador como “delitos”. Sobre este tema, el prócer jurista don Miguel Acosta Romero, fue contundente al señalar que cada rama del derecho tiene diferentes modos y métodos de responder frente a la ilicitud como “concepto genérico”, a saber:

“...si bien es cierto que la infracción es un ilícito, éste deviene típicamente administrativo y su metodología y procedimiento debe ser administrativos y acordes con la finalidad que persigue el Estado al crear esas infracciones, que, desde luego, no es la misma a la del Derecho Penal. Aquí insistimos en que, por ejemplo, un infractor de un reglamento de tránsito no es un delincuente, ni su tratamiento punible debe ser igual que el que se aplica a un infractor del Código Penal, por las razones anteriores, pensamos que es más propio hablar de Derecho de las Infracciones Administrativas, que como una rama autónoma establezca su metodología, procedimiento con fase de averiguación y persecución y aplicación de sanciones rama

que debe ser independiente del Derecho Penal y como una materia especializada del Derecho Administrativo”²⁸. (Las negrillas y el subrayado son propios).

Opinión contraria a la antes citada, fue sostenida por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Sergio Valls Hernández²⁹, quien en su artículo intitulado “*Derecho Penal Administrativo*”, apuntó que entre el ilícito penal y el ilícito administrativo, no existen más que diferencias cuantitativas porque tanto los delitos, como las faltas ó contravenciones, son conceptos estructuralmente semejantes, esto es, las faltas son delitos pero en menor grado. Artículo que transita por las teorías que han pretendido explicar las relaciones entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Posición que dicho sea de paso, también fue compartida por el ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Genaro David Góngora Pimentel³⁰.

La principal objeción que podemos enderezar en contra de las teorías que identifican a la sanción administrativa como una especie del *jus puniendi*, es que no por casualidad, tales desarrollos dogmáticos surgieron en países en cuyos códigos penales, aún

prevalece la clasificación entre delitos, crímenes, contravenciones y/o faltas. Con relación a este punto, el jurista peruano José Hurtado Pozo, ha referido que los legisladores han clasificado a los delitos, contravenciones y faltas, en función de su gravedad y, no tanto en función del bien jurídico tutelado, a saber:

“...los legisladores han tratado de clasificar las infracciones según la naturaleza del bien jurídico atacado. En ese tenor ha sido denominado crimen al acto que daña a los derechos naturales como la vida, libertad, honor, etc., delito a la lesión de los derechos consagrados por el contrato social; y, contravención, a la violación de una disposición de policía o reglamentaria. **Sin embargo, la mayor parte de los legisladores han clasificado las infracciones en función de su gravedad; así, el Código penal francés de 1810, en su artículo 1º dispone: “la infracción que las leyes castigan con pena de policía es una contravención. La infracción que las leyes castigan con penas correccionales es un delito. La infracción que las leyes castigan con una pena aflictiva e infamante es un crimen...”**”³¹. (Las negrillas y el subrayado son propios).

Un ejemplo de ordenamiento jurídico que es consecuente con esa lógica clasificatoria es la Ley Orgánica 10/1995 del 23 de noviembre ó Código Penal español de 1995, en cuyo artículo 13 se aprecia la adopción de la clasificación tripartita, misma que se ha establecido en función de la gravedad de la pena impuesta. Así, de conformidad con el dispositivo mencionado, son delitos graves

²⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho Administrativo*, 5ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 1045.

²⁹ Valls Hernández, Sergio, “El derecho penal administrativo”, *JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 21, año 1992, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/21/pr/pr28.pdf>.

³⁰ Góngora Pimentel, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo (Coordinadores) *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, T. XII. Ministerio Público, contencioso administrativo y actualidad jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 255-274.

³¹ Hurtado Pozo, José, *Manual de derecho penal*, 2ª. ed., Lima, Perú, Eddili, 1987, p. 239.

las infracciones que la ley castiga con pena grave; son delitos menos graves, las infracciones que se castigan con pena menos grave; y son faltas, las infracciones que se castigan con pena leve. Es decir, que la mayor o menor gravedad de la pena es el factor determinante para establecer la categoría conceptual del ilícito. Lo anterior se corrobora también con el numeral “4” del artículo en comento, en donde se precisa que “cuando la pena, por su extensión, pueda incluirse a la vez entre las mencionadas en los dos primeros números de este artículo, el delito se considerará, en todo caso, como grave”. Luego entonces, al ser consideradas las faltas como “hechos punibles” desde la sede del Código Penal español, no debe extrañar que la sanción administrativa prevista en otros ordenamientos jurídicos de corte administrativo, sean consideradas como una manifestación del *jus puniendi*. Idea que se robustece si se considera que el Código Penal español extiende su campo de aplicación en tratándose de faltas previstas en leyes especiales, al efecto el artículo 9º establece, a saber:

“ Artículo 9.

Las disposiciones de este Título se aplicarán a los delitos y faltas que se hallen penados por leyes especiales. Las restantes disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en lo no previsto expresamente por aquéllas.”

El Libro III del Código Penal español se encuentra destinado a la regulación de las “faltas y sus penas”; libro que se integra por cinco títulos, en donde se “tipifican” faltas contra las personas, el patrimonio, contra los intereses generales y contra el orden público. Como en el sistema penal español la graduación entre

delito grave, menos grave o falta, está determinada según la naturaleza y gravedad de la pena y ésta, a su vez en algunos casos se hace depender de la cuantía del beneficio ilícitamente obtenido, es común que se prevean bajo el mote de “faltas”, conductas tipificadas como delitos en la parte especial del código penal, pero cuya cuantía es inferior a cierto monto. Esto se aprecia de mejor modo en el ámbito de las “faltas contra el patrimonio” (arts. 623-628). En general, las “penas” que pueden ser impuestas con motivo de una “falta” en el sistema penal español son normalmente la multa, localización permanente, trabajos a favor de la comunidad, entre otras.

Sobre la clasificación adoptada por el Código Penal español, el jurista español Alejandro Nieto ha expresado que:

“...durante cien años han estado dando vueltas los penalistas a la clasificación bimembre o trimembre de los ilícitos e incluyendo siempre las contravenciones de policía como una figura exclusivamente penal (y penal lo era ciertamente, pero no sólo penal) sin parar mientes que junto al arbusto raquítico de las *faltas penales* había crecido no ya el árbol robusto, sino el bosque entero de las infracciones administrativas, tipificadas en normas administrativas y sancionadas por órganos de esta naturaleza, siempre a espaldas del Derecho Penal y a sus faltas (y delitos) tradicionales...”

El gran logro del Derecho Penal Administrativo –del que hoy tan pocos autores se acuerdan- fue el de arrancar las infracciones administrativas del gran bloque de Policía y acercarlas al ámbito del Derecho Penal, de tal manera

que, aún sin integrarse en él, se acogieron a su influencia dogmática y se aprovecharon sus técnicas jurídicas...”.³²

La crítica que podemos enderezar en contra de las consideraciones hechas valer por don Alejandro Nieto antes apuntadas, es que después de haber citado el artículo 9º del Código Penal español, no podría afirmarse como lo hace el autor, que las infracciones administrativas hayan sido tipificadas a espaldas del derecho penal, cuando el propio código de la materia ha hecho extensiva su aplicación de manera expresa para regular tales rubros.

Con todo lo anteriormente expuesto pretendemos evidenciar que dentro del contexto jurídico-penal español, hay razones para sustentar la tesis que concibe a la sanción administrativa como una manifestación del poder punitivo del Estado. Así, dentro de ese sistema jurídico, sería una incongruencia negar categóricamente la naturaleza punitiva de la sanción administrativa, cuando de manera simultánea, el código penal ha incorporado dentro del concepto de “hechos punibles” a las faltas, a las que el propio ordenamiento sanciona con “penas”.

Italia constituye otro ejemplo en donde fue adoptado un sistema de clasificación similar al español, lo que se corrobora en términos de los artículos 17 y 39 del Código Penal de 1930, en los que se partió de la clasificación bipartita de los hechos punibles para distinguir entre delitos y contravenciones. La diferencia entre ambas categorías conceptuales, está dada en función de las penas que el código penal establece para ellos³³, en ese tenor las penas más graves

están destinadas a los delitos, mientras que las contravenciones son sancionadas exclusivamente con arresto y multa, según lo prevé el artículo 17 del ordenamiento jurídico en comento. La regulación de las contravenciones es materia del “Libro Terzo” (artículos 650 a 734 bis) que se integra por dos títulos relativos a las contravenciones de policía, las contravenciones relativas a la actividad social de la administración pública y las relativas a la tutela de la confidencialidad o secreto. Algunas contravenciones establecen como sanción el arresto hasta por un año, lo que indudablemente bastaría para explicar en ese país la urgente necesidad de adoptar los principios del derecho penal en materia administrativa (en la actualidad, en México sería impensable que un arresto dictado por autoridad administrativa tuviera semejante duración).

Aunque la ley 689 del 24 de noviembre de 1981³⁴, tuvo por objeto “despenalizar” algunas de las conductas previstas como “contravenciones” en el código penal italiano, lo cierto es que éste aún conserva un amplio catálogo de contravenciones; ordenamiento jurídico en cuyo artículo 16, hace extensivo el concepto de contravención con relación a las faltas de disposiciones contenidas en leyes administrativas diversas, siendo por ello que este tipo de leyes sean consideradas como “leyes penales especiales”. De ahí que se explique que por mandato de la Ley 689 antes invocada, sean aplicados en la esfera administrativa, varios de los principios que operan en el derecho penal. De hecho, el artículo 13 de esa ley establece que en la fase de investigación correspondiente

³² Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, España, Tecnos, 2011, p. 176.

³³ “Art. 39 *Reato: distinzione fra delitti e contravvenzioni. I reati si distinguono in delitti e contravvenzioni, secondo la diversa specie delle pene per essi rispettivamente stabilite da questo codice.*”

³⁴ En el artículo 9 de esta ley, se adoptan los principios de especialidad y *non bis in idem*, al establecer que cuando un mismo hecho sea sancionado con disposiciones penales y administrativas, debe ser aplicada la ley especial, a saber: “*Principio di specialità.- Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale...*”

al procedimiento sancionador en materia administrativa, deben aplicarse supletoriamente las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Penales. Razones por las que en el contexto jurídico-penal italiano, también tenga alguna justificación la tesis que concibe a la sanción administrativa como una expresión del *jus puniendi* del Estado.

La República de Perú es uno de los tantos países de América Latina que, siguiendo al modelo español, clasificó a los hechos punibles en delitos y faltas. Según el código penal peruano (decreto legislativo núm. 635 de 1991)³⁵ el ejercicio del *jus puniendi* se extiende respecto de delitos y faltas penados por leyes especiales. Las faltas se encuentran reguladas en el “Libro Tercero”, denominado “Faltas”, mismo que consta de 5 títulos relativos a faltas contra las personas, contra el patrimonio, contra las buenas costumbres, contra la seguridad y tranquilidad públicas. Entre el tipo de faltas contra el patrimonio se contemplan a los “pequeños robos” y al fraude de menor cuantía, que con anterioridad al código penal en cita, eran sancionados sin importar la intencionalidad o negligencia en su consumación, lo que en opinión del jurista José Hurtado Pozo³⁶, era cuestionable desde el plano científico. En esos términos planteados, si resultaría aceptable extender la estructura del delito al ámbito de las faltas, pues si el monto de lo robado o lo defraudado es lo que determina la diferencia entre delito y falta, no habría razón para tratarlos dogmáticamente de forma diferenciada.

El caso de México dista mucho del esquema penal de los países antes aludidos. Y es precisamente por eso que se estima poco afortunado que en los criterios de interpretación emitidos por

nuestras más altas autoridades jurisdiccionales, se haya soslayado que de conformidad con nuestra tradición jurídica, el *jus puniendi* se ha consolidado como una facultad propia del Estado para sancionar las conductas tipificadas por el legislador como “delitos”. Facultad que para el estudioso Marco Antonio Díaz de León, llega a privatizarse en los casos de los delitos por querrela, en donde hay una renuncia parcial a esa potestad punitiva por parte del Estado al dejarse en manos de particulares la decisión de hacerla valer³⁷.

En nuestro complejo normativo existen, sin lugar a dudas, numerosos ordenamientos administrativos que a la vez, establecen todo un catálogo de “delitos”, como la Ley General de Salud, el Código Fiscal de la Federación, entre muchos otros ejemplos, lo mismo ocurre en algunos ordenamientos del Distrito Federal. En ese contexto, las conductas tipificadas categóricamente como “delitos” por el legislador en tales ordenamientos jurídicos, desde luego que son una manifestación del *jus puniendi* legislativo del Estado³⁸, en ese orden de ideas, constituyen una expresión del *jus puniendi*, los delitos electorales previstos en el Código Penal del Distrito Federal; no así las faltas reguladas por diversos cuerpos normativos ya administrativos, ya electorales. La razón es que ni el Código Penal Federal, ni el Código Penal del Distrito Federal han partido de la clasificación entre delitos y faltas para justificar que se haga extensivo su ámbito de aplicación a dichos ordenamientos. Asimismo, debe tenerse presente que en nuestro sistema jurídico, la cuantía o gravedad de la pena no tiene el poder de transmutar un

³⁵ Cfr. Machuca Fuentes, Carlos “El proceso por faltas en el nuevo código procesal penal”, *Revista electrónica Derecho penal on line*, Lima, Perú, Texto incorporado con fecha 10/07/18, <http://www.derechopenalonline.com>.

³⁶ Hurtado Pozo, José, *op. cit.*, nota 31, p. 240.

³⁷ Díaz De León, Marco Antonio, *Teoría general de la acción penal*, México, Indepac Editorial, 2005, p. 324.

³⁸ De hecho el artículo 14 del Código Penal vigente en el Distrito Federal establece que cuando se cometa algún delito no previsto por ese ordenamiento, pero sí en una ley especial del D.F., debe aplicarse esta última, y sólo en lo no previsto por la misma, deben ser aplicadas las disposiciones del Código Penal.

“delito” en “falta” como se ha visto que acontece en otros países, baste citar a manera de ejemplo que en los artículos 220 y 230 del Código Penal para el Distrito Federal, la cuantía en los delitos de robo y fraude sólo impacta en el monto y tipo de pena, pero de ninguna forma altera su naturaleza “delictiva” para transmutara en “falta” (en España en cambio, el hurto es considerado en el código penal ya como delito, ya como falta, dependiendo de la cuantía de lo hurtado –que es lo que determina el tipo de “pena” a imponer).

Luego entonces, aceptar como válidos los criterios de interpretación emitidos por nuestros órganos jurisdiccionales que conciben a la facultad sancionadora de las autoridades administrativas y electorales como manifestaciones del *jus puniendi*, implicaría sostener que por vía jurisprudencial han sido “criminalizadas” las conductas constitutivas de supuestos de infracción administrativa o electoral, lo que jurídicamente es inadmisibile.

Lo lamentable de esta teoría es que ya ha permeado en algunos ordenamientos jurídicos como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal³⁹ del 31 de mayo del 2004, a la que se le puede reprochar el haber establecido en su artículo 40 la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en materia de “procedimientos”. Lo que a nuestro juicio es indebido porque con esa remisión, implícitamente se está confirmando naturaleza punitiva a sus disposiciones sustantivas, de otro modo no se explicaría por qué razón se ha admitido aún de forma supletoria, la aplicación del código adjetivo penal.

³⁹ Lo lamentable de este ordenamiento jurídico es que más que un marco garantista para el infractor, parece ser una vía paralela a la penal al obsequiarle trato de “delincuente”. No se desconoce la importancia que tiene la Ley de Cultura Cívica del D.F. en la prevención del delito, pero de ahí a que se admita que forme parte del *ius poenale*, hay un gran paso, por tanto, no resultaría adecuado aplicar ni aún en forma supletoria, las disposiciones adjetivas en materia penal.

A propósito de este tema, hay que recordar que el estado peligroso sin delito, según lo expone el jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni⁴⁰, se caracteriza justamente por la adopción de un conjunto de medidas pre-delictuales que se aplican a conductas que se consideran reveladoras de peligrosidad, mismas que de quedar incorporadas en el ámbito de regulación del código penal, serían reflejo de una política criminal autoritaria que, siguiendo la exposición del doctor Moisés Moreno Hernández⁴¹, se distingue porque la amenaza penal o el terror penal es la única forma de imponer una convivencia social pacífica, privilegiándose el principio de *prima ratio* en lugar del principio de *última ratio*, contrario al sistema penal democrático en donde el derecho penal es el último recurso al que debe apelar el Estado para la consecución de sus fines. En el caso de Buenos Aires, Argentina, el Estado peligroso sin delito se ha expresado mediante la adopción de un régimen contravencional que a decir del autor Eugenio Raúl Zaffaroni, ha sido considerado formalmente como parte de su derecho penal⁴² y un capítulo importante en la prevención del delito siendo por tal motivo que en opinión del autor nombrado, el régimen contravencional debe responder a una política coherente con el código penal en ese lugar.

Probablemente bajo la vigencia del Código Penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero

⁴⁰ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal, Parte General*, primera reimpresión, México, 1991, pp. 74, 94 y 181.

⁴¹ Moreno Hernández, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, editorial *ius poenale*, Centro de Política Criminal y Ciencias Penales, 1999, p. 101.

⁴² En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rige la estructura del Código contravencional responde a la de un verdadero código penal pero referido a “contravenciones”.

común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación de 1871⁴³, se hubiera podido sostener la teoría que ahora es objeto de crítica. Ello es así porque dicho código recogía la división bipartita entre delitos y faltas de reglamentos o bandos de policía y buen gobierno. De hecho el libro primero de ese ordenamiento jurídico se intitulaba “**DE LOS DELITOS, FALTAS, DELINCUENTES Y PENAS, EN GENERAL**”, en donde, entre otras cosas se establecía, a saber:

ARTICULO 4º

“Delito es: la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda.”

ARTÍCULO 5º

“Falta es: la infracción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno”

Sin embargo el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1929, aún con todas las críticas que pesaron sobre él, fue el primer ordenamiento en romper expresamente con esa tendencia. Cobra gran sentido para los efectos de este estudio, la exposición de motivos de este ordenamiento porque en ella se acusa expresamente al Código Penal mexicano de 1871, de haber sido una reproducción literal del código español de 1870⁴⁴, mismo que

43 Código Penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación. Como dato adicional de menciona que incluso en dicho Código, las faltas y los delitos eran acumulables (artículo 27). Esta clasificación bipartita entre delitos y faltas pero referidas al ámbito oficial, también fue recogida por “Ley del congreso general sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación” del 3 de noviembre de 1870, promulgada por don Benito Juárez”.

44 Almaraz, José, *Exposición de motivos del Código Penal promulgado el 15 de diciembre de 1929 (parte general)*, México, MCMXXXI, p. 15. En dicha exposición de motivos, el autor sostiene que el Código Español de 1870 fue producto de un eclecticismo filosófico y es por ello que contenía algo de todo.

mediante la regulación de los delitos y las faltas, había pretendido armonizar posiciones opuestas que frente a la materia criminal se tenían: las que consideraban al delito como un acto externo dañoso (ente jurídico) y las que consideraban al delito como un estado peligroso (ente antropológico), sintetizándose así el elemento objetivo de la infracción, del acto dañoso y del ente jurídico, siendo el deber la medida del delito. De ahí que en la exposición de motivos consta la voluntad expresa de excluir del cuerpo del nuevo código penal a las “faltas” bajo el argumento, también expreso, de que sólo los intereses jurídicos necesitados de una protección más enérgica, debían ser conminados con una sanción que limitara de modo especial los intereses particulares del causante de la lesión (pena o medida de seguridad), develándose así el aspecto retributivo de la consecuencia penal, a saber:

“La comisión estuvo de acuerdo en no considerar para nada las faltas, pues si éstas son lesiones de bienes jurídicos protegidos por sanciones administrativas, no deben figurar en un Código que protege bienes jurídicos mediante sanciones penales. Además las faltas –por su naturaleza- están variando de continuo, así como sus sanciones. Conviene, por tanto, dejar exclusivamente a las autoridades administrativas su reglamentación”⁴⁵.

Con ello la orientación del código penal se separó de las teorías que identificaban al ilícito penal con el ilícito administrativo (comenzando por las faltas de policía). Desde entonces a la presente

45 *Ibidem*, p. 33.

fecha, ningún otro código penal federal ni del Distrito Federal, ha recurrido al sistema de clasificación a que se refería el Código Penal de 1871. De ahí que no pueda seguirse sosteniendo que las sanciones administrativas sean una expresión del *jus puniendi* propiamente dicho. La facultad de la Administración para imponer sanciones encuentra su fundamento en los artículos 21 y 89, fracción I, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus correlativos en el caso del Distrito Federal (artículos 42, fracción XIII y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), el primero de ellos por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía y el segundo, como medio para proveer a la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa, lo que se traduce en medidas de control, vigilancia y supervisión sobre diversas actividades de los particulares, para la salvaguarda de diversos bienes jurídicos, así como para fomentar la actividad de los particulares y en general, para la prestación de diversos servicios públicos⁴⁶.

El derecho penal en un Estado Democrático de Derecho es un medio de control para garantizar la paz social sólo frente a los ataques más intolerantes de bienes jurídicos cuyo valor es importante para la existencia humana, al menos eso indicaría el principio de *ultima ratio*. Desde el punto de vista objetivo, ha sido definido como conjunto de normas jurídicas de derecho público que se asocian a la realización de un “delito” como presupuesto y a la aplicación de penas ó medidas de seguridad como consecuencias jurídicas⁴⁷.

El *jus puniendi*, por su parte, ha sido definido como el derecho a castigar, como la facultad del Estado de conminar la realización del

⁴⁶ Hamdan Amad, Fauzi, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, México, Porrúa, p. 147.

⁴⁷ Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte General*, 3ª. ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch libros, 1998, p. 45 y ss.

delito con penas (mediante su tipificación leyes), a imponerlas (vía jurisdiccional) y a ejecutarlas (labor administrativa)⁴⁸. Aunque para el tratadista Eugenio Raúl Zaffaroni, la intervención del Estado como persona de derecho público en el ámbito del derecho penal, no puede entenderse en el sentido de que exista propiamente un derecho subjetivo del Estado para incriminar o penar, pues estima que las consecuencias prácticas de tal afirmación, serían inadmisibles si se considera que entonces el único bien jurídico lesionado en cualquier clase de delito, sería el derecho subjetivo del Estado. Con base a esa reflexión, el autor en comento ha señalado que la idea del *jus puniendi* del Estado fue desarrollada con el objeto de limitar la “coerción penal” y no porque con la conducta delictiva, se dañe propiamente algún derecho subjetivo del Estado⁴⁹.

En tratándose de los delitos, el Estado reacciona de manera más enérgica que en tratándose de infracciones de otra naturaleza⁵⁰, la justificación para ello está dada por la necesidad de la pena como medio de represión indispensable para mantener las condiciones de vida fundamentales para la convivencia humana. De hecho, como bien lo precisa la autora Ángeles De Palma, la concepción social del delito y de la infracción administrativa, es distinta en atención a que la reacción frente al primero, lleva implícita una gran carga de reproche social y ético que no tiene por qué estar presente en la segunda, en lo conducente, la autora ha expresado que:

“Tengamos presente que desde el momento en que se

⁴⁸ Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal. Parte general*, México, Porrúa, pág. 6.

⁴⁹ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 40, pp. 44 y 45.

⁵⁰ Comenzando por las técnicas de investigación, como la intervención de comunicaciones privadas previa autorización jurisdiccional.

inician las actuaciones penales sobre la persona del inculcado recae la desconsideración social, durante el proceso ya padece la llamada <<pena de banquillo>> y, sin embargo, aún no hay sentencia que declare su culpabilidad. Si finalmente se le impusiere una pena –que en el ámbito penal es fundamentalmente la privativa de libertad – además de sufrir ésta ha de padecer la calificación social de “delincuente”, con todo lo que ello implica. Por otra parte, **no debemos olvidar que entre los fines de la pena se encuentran por mandato constitucional la reeducación y reinserción social, cumpliendo la pena una función de <<tratamiento>>.** Sin embargo, la reacción frente al ilícito administrativo no comporta esta carga adicional y además, la sanción es fundamentalmente pecuniaria...”⁵¹. (Las negrillas son añadidas).

Con relación a la finalidad de las penas, rebasa el objeto de este trabajo analizar si el sistema penitenciario mexicano cumple o no con su fines, como sería una ingente tarea, entrar al análisis pormenorizado sobre cada uno de los desarrollos dogmáticos que sobre el tema han sido escritos. Baste entonces con mencionar que hoy por hoy, se reconoce que la función de las penas está dada por la retribución, la intimidación (prevención general) y la enmienda (prevención especial)⁵², y aunque por mandato del artículo 18 de la Constitución Federal, la reinserción se erige como objetivo del sistema

penitenciario, es innegable el carácter retributivo e intimidatorio que tienen las penas. Luego entonces, estimamos que sería un desvío de poder la asignación de idéntico cometido a la sanción administrativa y a la electoral, pues qué sentido tendría fragmentar el control social punitivo en tres sectores del ordenamiento jurídico tan diferenciados como son el penal, administrativo y electoral de manera simultánea.

Uno de los argumentos que se han hecho valer en el contexto del sistema jurídico español, para considerar a la facultad sancionadora de la administración como manifestación del *jus puniendi*, es que no en pocas ocasiones las sanciones administrativas suelen estar cargadas de mayor contenido “aflictivo” que las provenientes del ordenamiento penal, convirtiéndose en una especie de derecho penal pero desprovisto de la pena de prisión, aunque como lo señala el autor Pablo Rando Casermeiro⁵³, al precio de no aplicar en los casos prácticos, las garantías que han sido diseñadas por el derecho penal, lo que en palabras del autor de mérito, significaría una peligrosa bagatelización de este último. Sobre este punto quisiéramos detenernos para insistir una vez más en que, quizá en el ámbito del sistema español, así como en el de los países que han acogido el sistema de clasificación bipartita o tripartita del delito, ese argumento se encuentre plenamente justificado. Sobre todo si se considera que en esos países, la gravedad de la pena es la que determina la categoría conceptual entre delitos o faltas, lo que no acontece en el contexto del derecho penal mexicano tal y como ya se advirtió en párrafos que anteceden. Por otro lado el argumento en comento es endeble si se atiende a la circunstancia de que la imposición una consecuencia jurídica en cada una de las

⁵¹ De Palma Del Teso, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, España, Tecnos, 1996, sin página (ver Introducción, numeral 2. “El ilícito penal y el ilícito administrativo”, párrafo 20).

⁵² Reynoso Dávila, Roberto, *Penología*, México, Porrúa, 2011, p. 16. Quien refiere que la teoría de la unión, aportó una solución a la lucha de escuelas que sostenían posiciones aparentemente irreconciliables en torno a la finalidad de las penas.

⁵³ Rando Casermeiro, Pablo, *op. cit.*, nota 3, pp. 224-225.

ramas del derecho, puede ser más o menos “aflictiva” sin que de ello pueda desprenderse válidamente su naturaleza “punitiva”⁵⁴, en consecuencia el grado de “aflictividad” no sería un buen referente para atribuir el mote de punitiva a una consecuencia jurídica. Aunque no dejamos de reconocer que sería deseable que el legislador atendiera a principios de proporcionalidad, antes de establecer si una conducta amerita la reacción penal o administrativa o de otra especie, de modo que el derecho penal no sea excedido por otras ramas del derecho en cuanto a la gravedad de las sanciones.

La teoría sobre la unidad del poder punitivo del Estado, muestra su debilidad si se atiende a la circunstancia de que, aún en España que es uno de los países cuyo código penal parte de una clasificación entre delitos y faltas, se ha llegado a la conclusión de que no toda sanción administrativa debe ser necesariamente considerada una manifestación del *jus puniendi* del Estado. Pues como bien advierte el autor Pablo Rando⁵⁵, tampoco parece correcto que bajo el paraguas de la unidad, sea asumida una actitud totalizadora de ambos sectores. Entonces el problema que se presenta en este punto, según lo expuesto por el autor nombrado, es distinguir en qué casos una sanción administrativa es en efecto, manifestación del poder punitivo del Estado y establecer en qué casos no se está frente a un ejercicio de esa potestad. Así que consecuente con la necesidad de establecer matices en cuanto a lo que debe considerarse “sanción administrativa”, la legislación española, específicamente la Ley

⁵⁴ El incumplimiento de una disposición puede dar lugar a consecuencias jurídicas de alto contenido “aflictivo” sin que por tal razón constituyan “penas” en el sentido técnico de la palabra, ejemplo de ello son las medidas de apremio, la pérdida de la patria potestad sobre los hijos en material familiar, el embargo ó secuestro de bienes, entre otras muchas.

⁵⁵ Rando Casermeiro, Pablo, *op. cit.*, nota 3, pp. 51, 105 y ss.

30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 127.3, ha sido cauta al excluir de ese concepto a las sanciones que se imponen en el ámbito de la potestad disciplinaria de la Administración con relación al personal a su servicio y con respecto a quienes se encuentren relacionados con ella a partir de un vínculo contractual. Asimismo, en las disposiciones adicionales quinta y séptima del ordenamiento en mención, se excluyen a los procedimientos tributarios y los relativos a las sanciones por infracciones del orden social, toda vez que éstos son regulados respectivamente por la Ley General Tributaria y la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social⁵⁶.

Son abundantes los trabajos en donde la doctrina española ha intentado delimitar el contenido conceptual de lo que debe ser entendido como “sanción administrativa” propiamente dicha, para distinguirla de otras medidas y técnicas destinadas a asegurar el cumplimiento de las leyes a las que no se les considera como manifestación punitiva del Estado, sino que se traducen en una “coacción administrativa”. En ese país, a diferencia de lo que ha acontecido en México con la recepción de esta teoría, se partió del reconocimiento de que no toda consecuencia jurídica impuesta por el aparato administrativo, amerita que se extiendan en su favor las garantías diseñadas por el derecho penal, sino sólo aquéllas que tengan una finalidad retributiva⁵⁷. Lo que ya supone una fractura importante en la teoría unitaria del *jus puniendi* que en nuestro país ha sido acogida injustificadamente en sus términos más absolutos. Entre las reacciones administrativas que a decir del autor Suay

⁵⁶ Alarcón Sotomayor, Lucía, *op. cit.*, nota 11, p. 60.

⁵⁷ Cfr. Rebollo Puig, Manuel, *et al*, “Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Colombia, año/vol. 7, núm. 001, enero-junio 2005, p. 24, <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2232/73370101.pdf?sequence=1>.

Rincón⁵⁸, no deben ser consideradas como expresiones punitivas del Estado, se encuentran, a saber:

- Medidas resarcitorias o indemnizatorias de carácter civil;
 - Medidas civiles o preventivas tendentes a neutralizar el beneficio ilícito. Entre ellas se encuentran las interdictivas como la devolución de una ayuda o subvención indebidamente obtenida, así como las medidas preventivas como el comiso y la pérdida del beneficio ilícito;
 - Medidas preventivo-coactivas de la administración, dirigidas a impedir que se consume una determinada violación del ordenamiento jurídico, como las medidas de policía; inmovilización de productos nocivos para la salud; cierre de establecimientos mientras no se cumplan determinadas condiciones de seguridad; incautación temporal de determinados objetos o instrumentos peligrosos o nocivos; entre otras.
- Junto a las medidas de coacción administrativa directa, la doctrina contempla otras que tienen a forzar el cumplimiento de las normas administrativas, llamadas de “coacción mediata”, citándose como ejemplos las multas coercitivas y el recargo fiscal.

Uno de los criterios que han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional español para distinguir qué debe entenderse por sanción administrativa, es el contenido en la sentencia número 48/2003, del 12 de marzo, en donde se precisó:

“No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de establecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas en el Ordenamiento Jurídico para el ejercicio

⁵⁸ Autor citado en la obra de Rando Casermeiro, Pablo, *op. cit.*, nota 3, p. 100 y ss.

de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo. **El carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad separadora, se inflinge un perjuicio añadido**”⁵⁹(Las negrillas y el subrayado son añadidos).

De lo anteriormente expuesto se desprende que nuestras autoridades jurisdiccionales, al pretender trasplantar desarrollos jurisprudenciales provenientes de otras latitudes, además de haber deformado la función que corresponde a cada rama del derecho en particular, han incurrido en el grave defecto de ignorar por completo los matices con que ha sido implementado el modelo original.

Por los argumentos aducidos con anterioridad es que se arriba a la conclusión de que ninguna de las sanciones previstas en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en el Distrito Federal, podría ser sustentablemente considerada como una manifestación del *jus puniendi* del Estado. Lo anterior es así porque la sanción electoral responde a una finalidad de garantizar que la actuación de cada uno de los agentes destinatarios, se adecue a las reglas de la democracia, recogidas primero en la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, luego adoptadas en los ordenamientos secundarios, de modo que al quebrantarse dicho orden, se haga preciso el restablecimiento de la constitucionalidad y

⁵⁹ Extracto de la sentencia citada por Ramírez Torrado, María de Lourdes “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de derecho, Universidad del Norte*, Barranquilla, núm. 27, 2007, p. 278, torradotorrado@uninorte.edu.co.

legalidad conculcadas, no habiendo por tanto, componente punitivo alguno, sino que nos encontramos frente a sanciones de tipo preventivo y reparador. Atribuir una función retributiva y/o punitiva a la sanción electoral, implicaría desnaturalizar la función propia que, dentro del sistema jurídico mexicano, ha sido asignada a cada rama del derecho de manera particular.

Lo anterior no significa sin embargo, que se desconozca la necesidad de establecer un marco garantista que limite la potestad sancionadora de las autoridades electorales. Sobre todo si se considera que el ejercicio de dicha facultad, puede traducirse en actos de molestia o privación, siendo por ello deseable que en el despliegue de esa facultad sean respetados las garantías de legalidad y seguridad jurídicas a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre la diferencia entre actos de molestia y privación, el Pleno de la Corte en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro “ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION”⁶⁰, precisó que la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En

cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, debiéndose observar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución (mandamiento escrito de autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento, entre otras).

Siendo inconcuso que ambos tipos de actos pueden estar implicados en el despliegue de la facultad sancionadora en materia electoral.

⁶⁰ Tesis P./J. 40/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Julio de 1996, registro: 200080. Instancia: Pleno, novena época, p. 5.

IV. Facultad sancionadora electoral y administrativa: Conceptos que deben ser diferenciados.

Este apartado encuentra su razón de ser si se parte del hecho de que tanto la doctrina nacional, como los criterios de interpretación emitidos por la más alta magistratura en materia electoral, aluden en todo momento a la expresión “*derecho administrativo sancionador electoral*”. Terminología que estimamos poco afortunada en razón de que con ella se desconoce la evolución que han reportado las instituciones electorales, soslayándose además que el derecho administrativo tiene un objeto de estudio distinto al electoral, como distinta es también la naturaleza de sus operadores.

La acusación que se ha formulado en el párrafo que antecede respecto del uso indiscriminado de los términos, no debe ser entendida como un alegato producto de un purismo teórico extravagante imputable a la autora de estas líneas, sino que a nuestro modo de ver las cosas, cada una de esas ramas del derecho, al responder a finalidades diversas, el régimen sancionador que sea diseñado para cada una de ellas, debe encontrarse necesariamente conectado con el objeto y fines propios de cada disciplina jurídica, pues de lo contrario se daría lugar a considerables desvíos de poder.

En un sentido amplio, don Miguel Acosta Romero ha definido al derecho administrativo como:

“conjunto de normas de derecho que regulan la organización estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”⁶¹

Por su parte, don Eduardo García de Enterría, ha precisado que :

“Es un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho Común...”

Es un derecho público, del que constituye una de sus ramas más importantes. Siendo la Administración Pública la única personificación interna del Estado, cuyos fines asume, y siendo también dicha persona el instrumento de relación permanente y general con los ciudadanos.”⁶²

El común denominador de las definiciones anteriores está dado la presencia de una “Administración Pública” como requisito indispensable para la existencia de una relación jurídico-administrativa. A mayor abundamiento, Eduardo García De Enterría, aclara que las supuestas funciones administrativas que realizan los órganos o entidades situadas fuera de la Administración, no pueden

⁶¹ Acosta Romero, Miguel, *op., cit.*, nota 28, p.12.

⁶² García De Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1993, p. 39.

reputarse como actividades propiamente pertenecientes al ámbito de la Administración Pública. Es decir, hay funciones de otros órganos del estado que “materialmente” pudieran ser consideradas como administrativas; en nuestro país es un hecho que el Poder Judicial también ejerce funciones materialmente administrativas, no obstante ello, esos actos no constituyen el objeto de estudio del derecho administrativo como tal.

La Administración Pública Federal encuentra su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se precisa que la Administración centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; mientras que la Administración Pública paraestatal, comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En el ámbito del Distrito Federal, el fundamento de la Administración Pública está dado por la “Base Tercera” del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 86 y 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. Es relevante mencionar que de conformidad con el artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la materia electoral queda excluida de su ámbito de aplicación, a saber:

“Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares. Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, **electoral**, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

En relación a los créditos fiscales, no se excluyen de la aplicación de esta Ley lo relativo a las multas administrativas, derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo local.” (Las negrillas son propias).

De los preceptos citados con anterioridad no se desprende en forma alguna que el Instituto Electoral Federal o del Distrito Federal, se encuentren adscritos a alguno de los sectores de la Administración Pública. De ahí que las funciones que desempeñan

tales institutos, no deben seguir siendo identificadas con funciones administrativas. Sobre la función electoral, el Ministro Franco Salas ha indicado lo siguiente, a saber:

“El concepto *función electoral* podría enfrentarse con dos enfoques: el primero desde el ángulo de las atribuciones o cometidos del Estado; el segundo, como ejercicio de ese cometido. La primera cuestión interesa a la esencia misma del *poder estatal*, es decir, lo que por derivación de ese *poder* y en ejercicio de su *soberanía* se reserva el Estado como una atribución que le corresponde de manera directa e inmediata (al margen de que pueda concitar para el ejercicio de tal atribución la participación de otros sujetos individual o colectivamente considerados). El segundo enfoque refiere, por su parte, la forma en que se ejerce una atribución específica.

...la atribución, el cometido, de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas le corresponde al Estado, el cual ejerce dicha función a través de un órgano constitucional autónomo, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. Este esquema ha sido adoptado en todas las constituciones de los Estados miembros de la Federación mexicana y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”⁶³.

63 Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, *op. cit.*, nota 19, pp. 14 y 21.

Es inconcuso que las autoridades electorales también realizan funciones de tipo administrativo. Al menos en el ámbito del Distrito Federal, esto se corrobora en términos de lo dispuesto en los artículos 62, 68, 141, 169, entre otros, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F. Sin embargo, la función propiamente electoral responde a otro diseño teleológico que es el de organizar y garantizar elecciones libres, auténticas, periódicas y pacíficas en los términos dispuestos tanto por la Constitución Federal, así como por el Estatuto de Gobierno y demás ordenamientos aplicables. De ahí que esta función no deba confundirse con la que corresponde a la Administración Pública. Al efecto, el código de la materia vigente en el Distrito Federal, ha establecido:

“Artículo 18. Para el debido cumplimiento de sus funciones, las autoridades electorales deben:

- I. Observar los principios rectores de la función electoral.
- II. Velar por la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones electorales, debiendo sancionar en el ámbito de sus atribuciones cualquier violación a las mismas; y...”

“Artículo 20. El Instituto Electoral es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, de acuerdo a lo previsto en este Código y la Ley de Participación. Sus fines y acciones se orientan a:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II. Fortalecer el régimen de las asociaciones políticas;
- III. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV. Garantizar la celebración periódica, auténtica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales;
- V. Garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación;
- VI. Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VII. Promover el voto y la participación ciudadana;
- VIII. Difundir la cultura cívica democrática y de la participación ciudadana; y
- IX. Contribuir al desarrollo y adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, en su ámbito de atribuciones.”

De lo antes expuesto se desprende que la facultad sancionadora en materia electoral debe ser diseñada en función de garantizar elecciones libres, periódicas, auténticas y pacíficas mediante sufragio universal, libre y secreto, así como para asegurar condiciones de equidad entre los principales actores de la contienda electoral en sus distintos rubros y velar por la transparencia en materia de financiamiento de las asociaciones políticas en general, lo que sin lugar a dudas respondería al interés de garantizar en mayor medida, la legitimidad en la renovación de los poderes públicos de la

Ciudad Capital. Cometido distinto tiene la facultad sancionadora de la “Administración Pública”, misma que es inherente y esencial para la existencia de la función propiamente administrativa, en cuanto a que sin ella, no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos para los fines perseguidos por la “Administración”⁶⁴. Ya hemos dicho que la facultad de la Administración para imponer sanciones, encuentra su fundamento en los artículos 21 y 89, fracción I, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus correlativos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el primero de ellos por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía y el segundo, como medio para proveer a la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa, lo que se traduce en medidas de control, vigilancia y supervisión sobre diversas actividades de los particulares, para la salvaguarda de diversos bienes jurídicos, así como para fomentar la actividad de los particulares y en general, para la prestación de diversos servicios públicos.

Importante es también advertir que la facultad sancionadora en materia electoral, no debe ser confundida con las sanciones disciplinarias que operan aún en contra de las propias autoridades electorales, cuando éstas transgreden los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad a que se refiere el artículo 41 de la Constitución Federal, mismos que retoma el artículo 120 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo 3º del Código de Instituciones y Procedimientos

Electorales del D.F. (artículo que además contempla los principios de transparencia y publicidad procesal). Y esto, que pareciera una perogrullada, no parece estar tan claro en la estructura del “Libro Quinto” del Código de la materia, en donde todo ha quedado uniformado bajo el mote de “faltas administrativas y sanciones”, de hecho, el artículo 376, fracción IV del ordenamiento en comento, establece que a los funcionarios electorales se les sancionará mediante la imposición de amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa, confundiendo así el derecho disciplinario electoral con el derecho electoral sancionador.

La violación de los principios que rigen la función electoral (artículos 3º y 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal), da lugar a responsabilidad de los servidores públicos a los que se ha encomendado dicha función, siendo competencia de las Contralorías Generales tanto del Instituto Electoral del D.F., así como del Tribunal Electoral del Distrito Federal, instrumentar las responsabilidades “administrativas” en que pudieran incurrir los servidores de cada órgano, en términos de lo dispuesto por los artículos 86, fracción IX, 119 y 186, fracción IX, todos ellos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (salvo consejeros electorales del Instituto y los magistrados del Tribunal, quienes desde un inicio se encuentran sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Hasta aquí estamos en presencia de lo que sería propiamente una sanción de carácter disciplinario, dirigida a las propias autoridades electorales cuando incurren en violaciones en ejercicio de su función, resultando también aplicable en estos casos el “Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el Instituto Electoral del Distrito Federal”.

⁶⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2008, p. 213.

Sirva lo antes expuesto para evidenciar la necesidad de depurar el contenido del derecho electoral sancionador como tal, así como para insistir en que el desarrollo mismo que han reportado las instituciones electorales, no nos autoriza para seguir identificando a la función electoral con la administrativa, pues ello podía justificarse cuando el Poder Ejecutivo se encontraba constitucional y legalmente autorizado para participar en la organización de las elecciones.

Siguiendo la exposición de José Eduardo Tapia Zuckermann⁶⁵, hay que recordar que aún cuando la reforma político-electoral del 6 de abril de 1990, dio lugar al Instituto Federal Electoral, la organización de las elecciones federales era una tarea que desempeñaban los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Posteriormente, con las reformas del 3 de septiembre de 1993, el proceso de calificación de las elecciones fue dividido en dos momentos, a saber: el primero que tenía lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral; el segundo era de tipo jurisdiccional y se tramitaba ante las salas del Tribunal Federal Electoral, al que le fue conferida la calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Todavía con las reformas constitucionales de 1994, era admitida la injerencia Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones federales puesto que tenía participación en la integración del Instituto Electoral Federal. Pero con las reformas constitucionales acontecidas el 22 de agosto del año de 1996, se negó al Poder Ejecutivo la posibilidad de participar en la integración del organismo encargado de organizar las elecciones. Esquema que fue reproducido en el ámbito del Distrito

⁶⁵ Tapia Zuckermann, José Eduardo, "El juicio de amparo en materia electoral", *JURÍDICA, Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana*, México, núm. 38, año 2008, p. 290.

Federal, en donde por mandato del artículo 125 de su Estatuto de Gobierno, los consejeros electorales son elegidos por la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios. De ahí que la función electoral tanto en el ámbito federal, como en el del D.F., no pueda seguirse identificando con una función "administrativa".

Los institutos electorales han sido diseñados por la Constitución y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como "organismos" autónomos, que por no quedar adscritos al ámbito de los poderes tradicionales, más que "organismos", son verdaderos "órganos" del Estado, definidos como:

"aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.¹ También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional"⁶⁶.

Sobre este tipo de órganos, a los que indebidamente se ha dado el mote de "organismos"⁶⁷, en la tesis cuyo rubro es "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS"⁶⁸, el Pleno de la Corte reconoció que estos órganos representan una

⁶⁶ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", *Alegatos*, México, vol. 39, mayo-agosto 1998, p. 331, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/35/39-12.pdf>.

⁶⁷ Se trata de verdaderos órganos del Estado y no "organismos" como pueden ser los descentralizados que forman parte de la Administración Pública. Acosta Romero refiere que los órganos del Estado son el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, *op., cit.*, nota 28, p. 149.

⁶⁸ Tesis: P./J. 12/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008, registro: 170238. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1871.

nueva concepción del poder, porque se encuentran a la par de los demás órganos tradicionales, con los que mantienen relaciones de coordinación para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado, a los que se les dotó de independencia en sus estructura orgánica a fin de alcanzar los fines para los que son creados, es decir, para el ejercicio de una función pública fundamental, y que por razón de su especialización e importancia social, requieren de autonomía respecto de los poderes tradicionales. Los autores coinciden en señalar que una de las principales manifestaciones de la autonomía de estos órganos, está dada por la facultad que tienen para expedir las normas que los rigen⁶⁹.

Sobre las características que deben revestir los órganos constitucionales autónomos, la jurisprudencia anteriormente citada, precisó, a saber:

“a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

Algunos autores han señalado como rasgos característicos de tales órganos, los siguientes:

⁶⁹ Ugalde Calderón, Filiberto, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, año 2010, p. 254. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>. Con relación a esta autonomía normativa, el autor refiere que ella equivale a una descentralización reglamentaria, por virtud de la cual el organismo tiene facultad para crear sus lineamientos, entre otras disposiciones que rijan su actuar.

1. La inmediatez. Significa que deben encontrarse establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2. La esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
3. Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo, el proceso de toma de decisiones del Estado;
4. Paridad de rango. Mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones);
5. Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

En opinión de John Ackerman⁷⁰, el criterio de interpretación antes citado, así como del contenido en la tesis de jurisprudencia P./J.20/2007⁷¹, cuyo rubro es “ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”, surgida a propósito de la controversia constitucional 31/2006, adolece de una contradicción evidente al señalar por un lado que los órganos autónomos constitucionales no alteran la división de poderes y, reconocer al propio tiempo, que éstos se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

⁷⁰ Ackerman, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” en: CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (coordinadores), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 20, www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf.

⁷¹ Tesis: P./J. 20/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, registro: 172456 Instancia: Pleno, novena época, p. 1647.

Sobre este tema, el magistrado electoral Flavio Galván⁷² ha puesto en tela de juicio que los institutos electorales sean parte de un cuarto poder, toda vez que ello en su opinión, equivale a desconocer el principio de división tripartita consagrado en el texto constitucional. Para el autor nombrado, la idea de un cuarto poder es inadmisibile y obedece a una tendencia adoptada por la doctrina y legislación proveniente de “otras latitudes”. Sin embargo, contrario a lo sostenido por el autor en comentario, la idea de un “poder electoral” no ha sido ajena a nuestro sistema constitucional, de hecho, el Título IV del Segundo Proyecto de Constitución de 1842, se denominaba “Del poder electoral y sus atribuciones”, mismo que se encontraba destinado a regular lo relativo a la organización y calificación electoral. Lo mismo aconteció con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, cuyo Título VIII se denominó “Poder electoral” (artículos 147-174). Asimismo, estimamos que con base a una interpretación literal del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería muy aventurado negar categóricamente la existencia de un poder electoral, pues la interpretación de dicho dispositivo no debe ser apreciada de forma aislada y al margen del artículo 41 de la propia Carta Federal. Como bien lo ha señalado el jurista Diego Valadés, la aplicación lisa y llana del principio de separación de poderes, se convirtió en un mecanismo de centralización del poder para el constitucionalismo del siglo XIX, con el que se lograron ocultar las carencias del sistema representativo, mismo que había quedado limitado en dos aspectos importantes: en cuanto a la extensión del sufragio y en cuanto al respeto al mismo. En lo conducente, el autor refiere:

72 Galván, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, México, Porrúa, 2006, p. 34.

“El constitucionalismo nominal encontró apoyo en la cobertura ofrecida por una interpretación parcial de la Declaración de los Derechos del Hombre, y puso un énfasis excesivo, como para desviar la atención de los demás problemas, en la llamada separación de poderes. Se acuñó un discurso político, en torno a este principio, que caló de manera profunda en todas las civilizaciones que se fueron incorporando al modelo constitucional occidental. Se pudieron ocultar, así las carencias del sistema representativo, y diferir todo lo posible su corrección.”⁷³

Con ocasión de lo antes expuesto es que no coincidimos con las opiniones⁷⁴ que han reducido a los institutos electorales, a ser meros gestores de elecciones, pues la facultad que tienen para investigar y en su caso, sancionar conductas contrarias a las disposiciones y principios electorales, confirma su carácter como órganos de control constitucional; en lo conducente, el jurista Jaime Cárdenas⁷⁵ ha precisado que se trata de instituciones de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación deben preservar la organización y el funcionamiento constitucional, autor que comparte la idea de que tales órganos son poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución.

73 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, Serie G: Estudios Doctrinales, número 196, p. 44.

74 Entre ellas se encuentra la sostenida por la autora Llanderal Zaragoza, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 17, p. 243. Autora que refiere que la “facultad punitiva” que tiene el Instituto Federal Electoral para conocer de todos los “procedimientos de responsabilidad administrativa electoral”, le distrae de su principal función que es la de organizar los procesos electorales.

75 Cárdenas Gracia, Jaime, *Los órganos constitucionales autónomos. Antología de derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 391.

Este proceso evolutivo en la concepción tradicional de poderes, también se encuentra presente en las Entidades Federativas. De hecho en la jurisprudencia que lleva por rubro “ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES”⁷⁶, la Corte precisó que aunque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Como ejemplo de otro órgano autónomo llamado a tutelar la normativa constitucional en materia de derechos humanos, se menciona a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus análogas en los Estados de la República y el Distrito Federal.

De lo antes expuesto se colige que la facultad sancionadora que ejercen los institutos electorales, no puede ni debe ser identificada con la facultad sancionadora propia de los órganos administrativos. Menos aún puede identificarse como función administrativa, al control que a su vez ejercen en ese ámbito, las magistraturas especializadas como son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el Tribunal Electoral del Distrito Federal al que el Estatuto de Gobierno, le confiere también la calidad de “órgano autónomo” y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral,

cuyas funciones tampoco podrían ser adscritas en el ámbito de la función administrativa debido a la naturaleza jurídica que tiene según se corrobora con la tesis que lleva por rubro “SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. SU INSTAURACIÓN POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE”⁷⁷. Órgano autónomo que por si fuera poco, se encuentra facultado para conocer y resolver, a través del juicio electoral, casos en donde sean reclamadas violaciones a las garantías de seguridad jurídica a que se refieren los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Fundamental, entre otras, así se ha reconocido en la jurisprudencia “GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA. VIOLACIONES A LAS. CASOS EN LOS QUE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCERLAS POR ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES”⁷⁸. Siendo por tal razón que su objeto tampoco podría ser adscrito al ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁷⁷ Tesis P./J. 16/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Registro: 172312. Instancia: Pleno, novena época, p.1649.

⁷⁸ Tesis J.007/2002, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006, Tribunal Electoral del Distrito Federal, primera época, pág. 139.

⁷⁶ Tesis: P./J. 13/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008, registro: 170239. Instancia: Pleno, novena época, p. 1870.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO ELECTORAL SANCIONADOR Y
SU PROXIMIDAD CON EL DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL

I. Aspectos generales.

En el capítulo anterior se ha dicho que las reformas constitucionales del 6 de abril de 1990, fueron pioneras al establecer los órganos pilares en materia electoral, sentándose así las bases para el control de la legalidad de los actos y resoluciones que en ejercicio de sus facultades, fueran emitidos por los mencionados órganos. Hasta ese momento, las fronteras existentes entre el derecho electoral⁷⁹ y el derecho procesal constitucional, parecían estar claramente definidas puesto que aún no se daba lugar a instrumentos jurídicos capaces de garantizar la “constitucionalidad” de las resoluciones emanadas de autoridades electorales, de hecho, el Instituto Federal Electoral surgió con facultades bastante limitadas. La importancia que representó la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, a decir del ministro José Fernando Franco Salas⁸⁰, radica en que con ella fueron establecidas las bases para lograr la unidad del orden jurídico en materia electoral a través de todos los mecanismos de control para

⁷⁹ Definido en un sentido amplio como el “conjunto de disposiciones jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos”. Mientras tanto, en un sentido estricto, delimita su estudio al derecho de sufragio, estableciendo las condiciones jurídicas para la participación de los ciudadanos en la elección. *Cfr.* Ruvalcaba García, Gabriela Dolores y Castañeda Espinosa, Xavier, “Derecho Electoral Mexicano”, en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrian Joaquín (Comps.), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal, op. citl*, nota 18, pp. 30 y 31.

⁸⁰ Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, *op. cit.*, nota 19, p. 24.

hacer prevalecer la Constitución como articuladora prístina de dicha unidad.

De manera que sin desconocer lo meritorio de las reformas constitucionales de 1990 con las que fueron creados los órganos pilares en materia electoral, se advierte que no fue sino hasta el año de 1996, cuando se consolidó todo un sistema de justicia electoral integral destinado a garantizar conjuntamente los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos, leyes⁸¹ y resoluciones electorales. Con ello se fortaleció la labor del Tribunal Electoral como un órgano especializado del Poder Judicial Federal, con facultad de calificar en última instancia, la validez de los procesos electorales⁸² y con competencia, entre otras, para conocer sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como del juicio de revisión constitucional, siendo estos dos procesos considerados por los especialistas como “garantías constitucionales” en el sentido más técnico de la expresión y al que recurriremos constantemente en el presente capítulo.

En el capítulo primero de este trabajo, se mencionó que aunque la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993 estableció como un deber del legislador, fijar las reglas a las que tendrían que sujetarse los partidos políticos en materia de financiamiento y campañas políticas, no fue sino con la reforma constitucional del año de 1996 antes apuntada, cuando en la fracción II *in fine* del artículo 41, se dirigió un mandato directo al legislador ordinario para que señalara

⁸¹ Con las reformas a la fracción II del artículo 105 de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad, se abrió la posibilidad para cuestionar la constitucionalidad de las normas generales federales y locales en materia electoral, competencia que siguió conservando la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸² Sobre las reformas electorales acontecidas en el año de 1996, resulta ilustrativa la obra de Woldenberg, José, *La reforma de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

las sanciones que debían ser impuestas ante el incumplimiento a lo previsto en dicha fracción (reglas de financiamiento, topes de campaña y acceso a medios de comunicación), siendo el Instituto Federal Electoral la autoridad competente para tales propósitos. A nuestro juicio, la especificidad del mandato constitucional en cita, vino a dar otro significado a la facultad sancionadora que ejercen las autoridades electorales y que tiempo atrás, sólo se encontraba contemplada en sede de la legislación secundaria. Además de que por vez primera, los partidos políticos y los medios masivos de comunicación, fueron contemplados como posibles destinatarios de una sanción por supuestos específicos de infracción, trazados desde la sede constitucional.

Y es que a partir de la reforma constitucional de 1996, ya no se trataría de ejercer sólo un control de legalidad y constitucionalidad sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a través de los medios de impugnación antes apuntados; sino que dicho control por mandato expreso, se hizo extensivo respecto de los actos de los partidos políticos para, a través del ejercicio de esa facultad sancionadora, garantizar la vigencia de los límites establecidos en la fracción II del artículo 41 de la Constitución reformada. Hecho que resulta paradigmático en atención al fuerte arraigo que en nuestra tradición jurídica, ha tenido la idea de que la Constitución sólo vincula a los poderes públicos, no así a los particulares⁸³. Sin embargo esa idea ya no parece tan absoluta puesto que a partir de la reforma constitucional a que se ha hecho mención, así como con la subsecuentes reformas constitucionales y legales verificadas en los años 2007 y 2008, no sólo las autoridades electorales se encuentran

⁸³ En algunos países de América Latina como Chile y Colombia existe la posibilidad de verificar un control constitucional respecto del ámbito de actuación de los particulares.

constreñidas al cumplimiento de los preceptos contenidos en el artículo 41 de la Constitución Política, sino que también lo están los partidos políticos, los medios masivos de comunicación y, en general, cualquier persona física o jurídica por infracciones a las disposiciones relativas a: las formas de financiamiento y topes de gastos; a las reglas que rigen el acceso de los partidos a los medios de comunicación social; a las reglas relativas a la propaganda política o electoral; las relacionadas con los tiempos de precampaña-campaña; y la relativa a la obligación de suspender en medios de comunicación social, toda propaganda gubernamental. Lo que supone un límite importante para el denominado “estado intangible”⁸⁴ (partidos políticos, medios de comunicación y demás personas físicas o jurídicas), que por mucho tiempo había escapado a un control constitucional directo. Situación que a nuestro juicio es paradigmática por llevar implícito el reconocimiento de que no sólo los poderes constituidos estarían en condición de infringir las disposiciones constitucionales, lo que nos exige analizar al derecho electoral sancionador desde otra óptica, es decir, como medio para garantizar la supremacía constitucional, aún frente a las actividades de los partidos políticos, medios masivos de comunicación y demás personas físicas o jurídicas con relación a los rubros antes apuntados.

En nuestro país, la justicia electoral se ha consolidado como un sistema que tiene como misión garantizar la vigencia del estado democrático constitucional de derecho, mismo que postula la

celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, apegadas a la Constitución y a la ley. Para ello han sido diseñados diversos instrumentos de control que hoy por hoy, ejercen el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en los ámbitos de sus respectivas competencias. Tendencia que luego sería replicada por las Entidades Federativas y el Distrito Federal⁸⁵ mediante: la implementación de las reformas correspondientes a sus ordenamientos supremos de cada Estado; la creación de cuerpos normativos especializados y el establecimiento de magistraturas también especializadas (ejemplo de ello es el Tribunal Electoral del Distrito Federal, que a nivel interno, tiene competencia para solución definitiva de conflictos electorales⁸⁶).

Sobre la “justicia electoral” el magistrado Flavio Galván, ha sostenido que:

“...es claro que el estudio integral de la justicia electoral no se agota con el estudio del sistema de medios de impugnación en materia electoral, en los términos de la vigente Ley especializada, sino que debe abarcar el análisis de todas las vías o medios constitucional y legalmente previstos para la protección de los intereses jurídicos de los ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones de carácter político o con fines políticos, así como del sufragio, acto paradójicamente

⁸⁵ En el Código Electoral del Distrito Federal de 1999 los sistemas de impugnación fueron regulados en el Libro Octavo de ese ordenamiento. Pero actualmente son regulados en la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

⁸⁶ Aunque en algunos Estados de la República no se han creado magistraturas específicas, sino que ha sido aprovechada la infraestructura existente, de modo que la jurisdicción electoral ha sido absorbida por tribunales de corte administrativo, tal es el caso de los Estados de Yucatán y Chiapas, en donde existe un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.

⁸⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 73, pp. 100 y ss. Uno de los problemas que el autor advierte respecto de la fragmentación del Estado en diversidad de poderes fácticos privados, es que mientras la Constitución provee instrumentos de control para tutelar sus principios y mandatos con relación a sus órganos, no contiene algunos que controlen el poder paralelo que supone el estado intangible. Incluso, señala que la tendencia se ha invertido pues ahora la sociedad es quien supervisa a los poderes públicos, lo que paradójicamente ha inhibido que sea el Estado el que supervise y controle a los poderes privados.

básico y supremo del Derecho Electoral, a fin de garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones, en materia electoral, se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En consecuencia, quedan inmersos en esta materia el recurso administrativo, que es competencia del Instituto Federal Electoral; los recursos jurisdiccionales y juicios electorales, cuyo conocimiento y resolución es atribución exclusiva de las salas del Tribunal Electoral... y la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, federales o locales, en términos del artículo 105, fracción II de la Ley Suprema de la Federación; asimismo, forma parte de la justicia electoral el juicio político a funcionarios electorales; la indagación y castigo de delitos electorales y la indagación y sanción de hechos constitutivos de infracciones electorales.”⁸⁷

Salvo por la inclusión de aspectos como “la indagación y castigo de los delitos electorales” como parte del concepto de “justicia electoral” (pues según se vio en el capítulo primero de este trabajo, las consecuencia jurídicas en una y otra ramas del derecho, tienen asignada una función diferente), coincidimos con la visión sistémica del autor en comentario, para quien la “justicia electoral” tiene un contenido tan amplio, que en él quedan incluidos instrumentos de control constitucional tales como el juicio político, las acciones de inconstitucionalidad contra leyes de la materia, instrumentos que a su vez, son objeto de estudio del derecho procesal constitucional.

⁸⁷ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, op.cit, nota 72, p. 262.

Luego entonces, las fronteras entre la justicia electoral y el derecho procesal constitucional, parecen haberse estrechado al grado de compartir objetos de estudio, entre ellos, los instrumentos destinados a preservar el principio de supremacía constitucional en materia electoral. Y en ese orden de ideas, en nuestra opinión, la justicia electoral sería una de las manifestaciones de la justicia constitucional.

Así entendida la justicia electoral, no tenemos la menor duda de que la facultad que tienen los institutos electorales para investigar y en su caso, sancionar las infracciones a las disposiciones electorales, así como la que en el ámbito de su competencia, asiste a las magistraturas especializadas, son manifestaciones de un verdadero control ya constitucional, ya estatutario, diseñado para preservar los límites, principios y disposiciones electorales contenidos en tales ordenamientos, lo que viene a dar otro significado a la sanción que se impone a consecuencia de su infracción. Garantía que, como sucede en tratándose de otros instrumentos de esta naturaleza⁸⁸ tales como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, puede desdoblarse en aspectos de control de legalidad y de constitucionalidad.

⁸⁸ El control de legalidad en las controversias constitucionales se admitió en el criterio “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN”. Tesis: P./J. 99/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999, registro: 193263. Instancia: Pleno, novena época, p. 706. En materia de control de legalidad en acciones de inconstitucionalidad, resulta relevante la tesis de jurisprudencia “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)”. Tesis: P./J. 31/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011, registro: 161410. Instancia: Pleno, novena época, p. 870.

Con el fin de justificar nuestra posición sobre la naturaleza jurídica de la facultad sancionatoria en materia electoral, destinaremos un espacio de este capítulo a temas vinculados con la defensa de la Constitución. Para ello nos apoyaremos en las exposiciones que sobre el tema, han sido magistralmente desarrolladas por especialistas de la talla de don Héctor Fix-Zamudio y don Eduardo Ferrer Mac-Gregor.

II. ***Defensa de la Constitución.***

La defensa jurídica de la constitución, siguiendo al ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea⁸⁹, supone reconocer su carácter de norma jurídica suprema sin que con ello se deba soslayar su innegable carga social y política. Para don Héctor Fix-Zamudio, la verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre la constitución formal y la constitución real porque ambos aspectos son forzosamente dinámicos, de modo que la defensa de la constitución tiene por objeto no sólo el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y su compenetración con la realidad política, a fin de evitar que el documento se convierta en una simple fórmula semántica⁹⁰.

Son abundantes los estudios que la doctrina ha elaborado en torno al análisis de los mecanismos para la defensa de la constitución, uno de los juristas mexicanos más destacados en este tema, es don Héctor Fix-Zamudio, quien ha referido que el concepto de defensa de la constitución fue aporte del gran jurista alemán Carl Schmitt, por haber sido quien por vez primera, diera un tratamiento unitario a

⁸⁹ Ver Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, "El Juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución", en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (Compiladores), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003.

⁹⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 184 y 185.

todos los procedimientos establecidos en la Constitución de Weimar de 1919 con el propósito de otorgar firmeza, permanencia y validez al orden jurídico fundamental del Estado. Para el autor Héctor Fix-Zamudio, la defensa constitucional se integra por:

“todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental”⁹¹.

Sobre el control constitucional, el autor en comentario ha precisado que se trata de un concepto “bastante amplio, puesto que abarca instrumentos jurídicos y políticos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de las normas fundamentales, en tanto que la jurisdicción constitucional es el concepto menos extenso, en cuanto comprende la decisión de dichos conflictos por medio de tribunales en sentido estricto, sin embargo hasta hace poco tiempo se ha utilizado con mayor frecuencia la denominación de “justicia constitucional”, que posee una amplitud intermedia.”⁹²

⁹¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, pág. 24.

⁹² Fix Zamudio Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal*

Para efectos de estudio, el jurista Héctor Fix Zamudio, ha escindido el concepto de defensa de la constitución en dos categorías fundamentales, a saber:

Protección de la constitución.

Que se integra por todos aquéllos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido incorporados al texto constitucional con el objeto de limitar al poder tanto por lo que atañe a sus atribuciones, como en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados. El autor en cita, precisa que con esos instrumentos se pretende lograr la marcha armónica de los poderes públicos y de todo órgano de autoridad, se trata pues de instrumentos de “conservación constitucional”. Como ejemplos de este sector, el autor menciona al principio de división de poderes como instrumento político; el principio de supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma, como protección de técnica jurídica; entre otros.

Justicia constitucional.

Sector que comprende el estudio de las “garantías constitucionales” entendidas no como sinónimo de “garantías individuales” a las que Daunou⁹³ identificaba con los intereses o derechos de los ciudadanos que constituyen límites al actuar

Constitucional, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo I, p. 269.

⁹³ Daunou, P.C.F., *Sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad*, México, 1823, imprenta de D. Mariano Ontiveros, en De Zavala, Lorenzo, *Obras El Periodista y el Traductor*, prólogo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez, México, biblioteca Porrúa, número 32, 1966, pp. 191-292.

de la autoridad y que se presentan a manera de abstenciones o prohibiciones de lo que el Estado puede hacer. De conformidad con las categorías conceptuales empleadas por el derecho procesal constitucional, por “garantía constitucional” debe entenderse en un sentido restringido, a todos aquéllos instrumentos de carácter predominantemente procesal, que tienen por objeto la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado y que se utilizan cuando los medios de protección constitucional *per se*, resultaron insuficientes para lograr el buen funcionamiento de los órganos de poder.

A decir de don Héctor Fix-Zamudio, por mucho tiempo se consideró que las normas constitucionales, al igual que las disposiciones de derecho internacional público, carecían de una verdadera sanción en caso de incumplimiento, pero en la actualidad, son numerosas las disposiciones fundamentales que se encuentran provistas de norma secundaria, sancionatoria o justicial, establecidas a manera de “garantía” que opera en el supuesto de que sus destinatarios, infrinjan los mandamientos de la Ley Suprema. Autor para quien este sector se encuentra dirigido a la “corrección” de los fenómenos de la patología constitucional pues se utilizan cuando los medios de protección no han sido suficientes para lograr el funcionamiento adecuado de los órganos de poder y por tanto, no se ha logrado un correcto funcionamiento de las disposiciones fundamentales, de modo que en ese contexto, las “garantías constitucionales” son necesarias para restablecer el orden jurídico supremo.

Desde un enfoque más amplio, que es el sugerido por el jurista mencionado y por otros especialistas en la materia como don Eduardo Ferrer Mac-Gregor, las “garantías constitucionales”

comprenden también instrumentos que no necesariamente son de carácter jurisdiccional, pero que son complementarios o indirectos, siempre que se encuentren previstos en la Constitución y su finalidad sea la de tutelar su normativa. De manera que con esta flexibilidad de conceptos aceptada por los especialistas más destacados en nuestro país, se ha dado lugar a que dentro de la categoría de “garantía constitucional”, hayan sido incorporados procedimientos tales como: el juicio político; la recién derogada facultad de investigación que todavía en el primer semestre del año 2011, se encontraba contemplada en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución y que no resolvía con la fuerza vinculante que es característica de los procesos propiamente jurisdiccionales; los seguidos ante las comisiones de derechos humanos ú *ombudsmen*; entre otros.

III. Derecho procesal constitucional.

Don Héctor Fix-Zamudio ha definido al derecho procesal constitucional como:

“...la disciplina jurídica, situada dentro del campo del derecho procesal, que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos...”⁹⁴

De conformidad con los especialistas, la nomenclatura de esta rama del derecho de raigambre reciente, es obra de don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien fue el primero en utilizarla en el título de su obra “*Ensayos de derecho procesal civil, penal y constitucional*”, misma que fue publicada en Argentina en el año de 1944. Sin perjuicio de lo anterior, según lo refiere don Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁹⁵, el comienzo del estudio sistemático de las

94 Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo I, p. 283.

95 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo I, p. 215.

garantías constitucionales y el establecimiento de una magistratura especializada para conocer de los litigios constitucionales, se debe al genio del jurista austriaco Hans Kelsen, expresado en su obra *“La garantía jurisdiccional de la Constitución”*, publicada en el año de 1928.

Esta disciplina jurídica se sitúa dentro del campo del derecho procesal y se encuentra en íntima relación con las ideas del procesalismo científico a partir de las categorías que integran la trilogía estructural del proceso, *ergo*: acción, jurisdicción y proceso. Héctor Fix-Zamudio, siguiendo la exposición del connotado procesalista Mauro Cappelletti, ha desglosado el contenido del derecho procesal constitucional en tres sectores, a saber:

Jurisdicción constitucional de la libertad.

Sector que comprende a todos los instrumentos jurídicos y predominantemente procesales dirigidos a la tutela de las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales de la persona humana en sus dimensiones individual y social (lo que se conoce comúnmente como la parte “dogmática” de la constitución). Como ejemplos de este sector se citan el juicio de amparo, el habeas corpus y los procedimientos seguidos ante organismos no jurisdiccionales de derechos humanos u *ombudsmen*.

Sobre este sector, el autor Joaquín Brage Camazano⁹⁶ refiere que si bien es cierto que la defensa de los derechos fundamentales, inicialmente no pertenecía a la esencia misma de las competencias de los tribunales constitucionales, también lo es que poco a poco se

ha ido convirtiendo en una competencia de las más habituales, de este modo el juez constitucional suministra a los jueces ordinarios pautas hermenéuticas para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico, mediante la emisión de jurisprudencia que refleja los valores materiales de la Constitución. La importancia de tutelar los derechos fundamentales a partir de la justicia constitucional, a decir del autor en cita, se refuerza si se considera que toda infracción a un derecho fundamental, se traduce necesariamente en una infracción a la Constitución, de ahí que este sector tenga plenamente justificada su existencia como un elemento importante de la justicia constitucional.

Jurisdicción constitucional orgánica.

Dirigida a la protección directa e inmediata de la parte orgánica de la constitución, esto es, a las disposiciones y principios constitucionales que confieren atribuciones, facultades y competencia a los diversos órganos de poder. Como ejemplo de garantías constitucionales que integran esta jurisdicción se mencionan las acciones de inconstitucionalidad⁹⁷, las controversias constitucionales y el juicio de amparo. Incluso se ha afirmado que los instrumentos que forman parte de esta categoría conceptual, surgieron en los países federales pues era ahí en donde se requería de este tipo de andamiaje jurídico para dirimir los conflictos que surgieran entre el poder central y el local, respecto de las competencias establecidas en la Carta Federal cuando entraran en conflicto con alguna otra contemplada en un ordenamiento jurídico local. En nuestra opinión, la facultad que tienen los institutos electorales para investigar y

⁹⁶ Brage Camazano, Joaquín, *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad (Teoría General, Argentina, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos)*, México, Porrúa, 2005, p. 21.

⁹⁷ Empero puede suceder que con motivo de un caso práctico, el objeto de la acción de inconstitucionalidad o el de la controversia constitucional se extienda, aunque indirectamente, a tutelar garantías individuales (parte dogmática de la Constitución).

sancionar infracciones a las disposiciones electorales, se encontraría adscrita a este sector.

Jurisdicción constitucional transnacional.

Tiene por objeto examinar los conflictos entre el ordenamiento constitucional interno y los derechos internacional y comunitario. Como uno de los ejemplos de este sector se menciona al “control de convencionalidad” que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos como máximo órgano especializado del Sistema Interamericano. Jurisdicción que cada vez cobra mayor relevancia y que trastoca principios jurídicos tradicionales que en otras épocas se consideraban inmutables, teniendo injerencia también en ciertas áreas que habían quedado alejadas de cualquier tipo de control.

Jurisdicción constitucional correspondiente al sector local.

Los Estados de la República Mexicana no sólo han sido un factor clave en el surgimiento, desarrollo y evolución de las garantías constitucionales previstas en la Constitución Federal -baste recordar que el juicio de amparo tuvo su origen en Yucatán-, sino que incluso, han reportado mayores avances que la propia Federación en este tipo de temas, prueba de ello es que algunas de las Entidades han establecido instrumentos procesales para la protección y preservación de su normativa suprema, mismas que ni siquiera se encuentran previstos en la Constitución Federal, verbigracia: la acción contra la omisión legislativa, prevista en la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala; el control previo de constitucionalidad que ha sido implementado en los Estados de

Veracruz y Chiapas, entre otras figuras que son analizadas a detalle por el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁹⁸.

Asimismo, en algunas entidades federativas se han establecido verdaderas magistraturas especializadas en el control de la constitucionalidad, siendo Veracruz el primer Estado en incorporar al Tribunal Superior de Justicia, una sala constitucional con competencia específica para tales propósitos; decisión que fue respaldada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del criterio de interpretación que lleva por rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL”⁹⁹. El caso de Coahuila es particularmente llamativo en virtud de que fue establecido expresamente un modelo de control difuso de la constitucionalidad para que cualquier juez de ese Estado, estuviera en condiciones de declarar la inconstitucionalidad de una ley local (claro, que ese juicio de no conformidad de la ley secundaria, queda referida exclusivamente al ámbito de la Constitución Estatal).

⁹⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional local (La experiencia en cinco estados 2000-2003)*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sevilla, España, 3 a 5 de diciembre del 2003), bajo el título *Derecho procesal constitucional local en México*, pp. 457-482, biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/18.pdf.

⁹⁹ Tesis P. XXXIII/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002, registro: 186307. Instancia: Pleno, novena época, p. 903.

Ahora bien, por lo que a este sector se refiere y hasta antes de las reformas constitucionales del 10 de junio del 2011, el control que ejercían los órganos especializados de los Estados, se había venido verificando con estricta referencia a las disposiciones contenidas en la Constitución de la entidad respectiva. En otras palabras, las violaciones a la Constitución Federal, se conservaron como competencia exclusiva del Poder Judicial Federal. Así se desprende de los argumentos vertidos en la tesis anteriormente invocada, en donde el Tribunal Pleno, a propósito de la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver juicios de protección de derechos humanos, sostuvo que tal medio de control no implicaba una invasión las atribuciones de los tribunales de la Federación, pues el mismo estaba limitado a salvaguardar derechos previstos en la constitución local de aquella entidad federativa; reiterándose en dicha interpretación que sólo al Poder Judicial Federal, correspondía la competencia para conocer a través del juicio de amparo, las violaciones a los derechos establecidos en la Constitución Federal. En consecuencia las decisiones definitivas a nivel local, no dejan de ser revisables por la justicia federal, quien tiene competencia terminal en tratándose de actos o leyes locales que vulneren una disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con las reformas al texto del artículo 1º de nuestra Carta Fundamental, se abrió la puerta para que cualquier juez esté en aptitud de dejar de aplicar una disposición jurídica en el caso de que considere que aquélla es contraria algún derecho humano contenido en la Constitución Federal o en un tratado, tema en el que abundaremos en la parte final de este capítulo. Sin embargo ello no puede entenderse en el sentido de que el Poder Judicial Federal haya

dejado de tener la competencia terminal de las decisiones a nivel local, pues éstas nos guste o no, seguirán siendo revisables aún con la puesta en marcha de la reforma en comento, a través de garantías constitucionales como el juicio de amparo, entre otras. Y en ese sentido, el control que verifican los órganos locales especializados, aún para la preservación de su normativa suprema, no deja de ser de legalidad.

Desde nuestro punto de vista, la facultad sancionadora que ejerce el Instituto Electoral del Distrito Federal, así como el control que a su vez ejerce el Tribunal Electoral del Distrito Federal, estarían adscritos a este sector local, como una “garantía estatutaria” establecida para asegurar la vigencia de los límites, principios y disposiciones que rigen en la materia.

IV. Breve referencia a los sistemas de control constitucional.

Como reiteradamente han señalado los estudiosos de la materia, la Revolución francesa no tuvo por consecuencia inmediata, el concebir a la constitución como una norma jurídica de jerarquía superior y ello obedeció a que en la Francia revolucionaria, la constitución no dejó de ser vista como un programa de naturaleza estrictamente política, a diferencia de la ley codificada que era considerada como la única fuente de derecho, consecuentemente de mayor envergadura y peso. En ese contexto histórico, hubiera sido inimaginable un control de las leyes por su oposición con la constitución y más aún, hubiera sido impensable un control de constitucionalidad verificado por el aparato judicial, lo que se explica en atención a la desconfianza que se tenía respecto de la labor de los jueces.

Con ocasión de lo anterior, es que el control de la constitucionalidad fue encomendado inicialmente a órganos de naturaleza política como el Senado y luego el Consejo Francés. Tendencia que, siguiendo la exposición del jurista Francisco Fernández Segado¹⁰⁰, permeó en algunos países de Iberoamérica como Bolivia, en cuya Constitución de 1826 fue estatuido un Poder Legislativo tricameral por virtud del cual correspondía a la Cámara de

¹⁰⁰ Fernández Segado, Francisco, "La Jurisdicción Constitucional en América Latina", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo I, pp. 149-201.



Censores, la facultad para velar que el gobierno cumpliera e hiciera cumplir la Constitución, las leyes y los tratados, con el deber de acusar ante el Senado toda infracción atribuida al Ejecutivo respecto de esos ordenamientos. Por su parte, Brasil en la Constitución de 1824, influida por el modelo francés, también confirió en un primer momento al poder legislativo la facultad no sólo de hacer las leyes, sino también la de interpretarlas, suspenderlas y revocarlas, así como velar por la salvaguarda de la Constitución. La Constitución ecuatoriana de 1851, dio origen a un Consejo de Estado al que se encomendaba como labor prístina, la de velar por la observancia de la Constitución. México no fue la excepción, puesto que en la Constitución de 1824 se estableció el Consejo de Estado como un órgano de control político, mientras que en la segunda de las siete Leyes Constitucionales de 1836, dicho control fue confiado al Supremo Poder Conservador.

Los autores son unánimes al señalar que el nacimiento del control jurisdiccional de la constitucionalidad, se sitúa en el año de 1803, en Estados Unidos de Norteamérica (difuso) y en el año de 1920 en Austria (concentrado). En nuestro país el primer medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad como ya se ha dicho con antelación, lo constituye el juicio de amparo que fue obra de Don Manuel Crescencio Rejón, contenida en el Proyecto de Constitución yucateca de 1840, que fuera recogido tiempo después por el Acta de Reformas de 1847 y de manera definitiva por la Constitución Política de 1857.

Por antonomasia, el control jurisdiccional de la constitucionalidad en nuestro país ha sido facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación, aunque a partir de las reformas constitucionales del año 2011, se encuentra el plena efervescencia

la aceptación de un control difuso de la constitucionalidad cuando estén de por medio actos o leyes violatorios de derechos humanos, tema en el que abundaremos en la parte final de este capítulo y que sin lugar a dudas, vino a dar plena vigencia a la literalidad del texto del artículo 133 de la Constitución Federal.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe soslayarse que a la par del control constitucional que verifican los órganos jurisdiccionales a través de procesos específicos, se encuentra el control que ejercen algunos órganos autónomos constitucionales tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, así como sus correlativos en los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal. Como tampoco puede soslayarse el control que ejercen órganos de naturaleza política como acontece con la figura del juicio político.

Los modelos clásicos de control jurisdiccional de la constitución son, a saber:

Sistema de control difuso (judicial review).

Se ha considerado que el caso que puso de relieve el principio de supremacía constitucional como argumento toral para el control jurisdiccional de la constitucionalidad, fue el de “*Marbury Vs. Madison*”, surgido en el año de 1803 en los Estados Unidos de América, con el fallo pronunciado por el Chief de Justice *John Marshall*, en cuya sentencia se determinó que cualquier juez tenía facultad para dejar de aplicar un precepto legal cuando el mismo resultara contrario a la constitución. Según refiere el autor Gerardo Eto Cruz¹⁰¹, una de

¹⁰¹ Eto Cruz, Gerardo, “John Marshall y la sentencia *Marbury vs. Madison*”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo I, p. 50.

las críticas que se ha enderezado en contra de considerar a esa sentencia como “paradigmática”, es que muchas de las premisas generales en que se apoyó, coincidieron con documentos que le cronológicamente le fueron anteriores, a saber: a) el caso del doctor “*Bonham*” en donde el famoso juez inglés Edward Coke, resolvió que una ley que fuese contraria al *common law* sería nula; y b) la obra de “*El Federalista*”, cuyos autores tenían confianza en los jueces y desconfianza en el poder del pueblo que se expresaba a través del Congreso (número LXXVIII de esa obra), artículo escrito por Hamilton, en donde exponía la necesidad de que fuera el poder judicial quien verificara si una ley era o no contraria a la constitución por estimar que era el menos peligroso de los poderes.

Modelo que llama la atención por haber surgido no de la Constitución americana, sino de una sentencia. De acuerdo con este sistema, cualquier juez tiene facultad para dejar de aplicar un precepto legal cuando éste resulta contrario a la Constitución, por tanto la labor interpretativa del juez es bastante amplia en cuanto a que queda a su arbitrio, la libertad de determinar cuándo un precepto es o no contrario a la norma fundamental. La decisión judicial no apareja la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de que se trate, sino que exclusivamente autoriza al juzgador para dejarla de aplicar por su oposición con la Constitución.

Modelo concentrado.

El estudio científico de los medios de control jurídico de la constitución se inició una vez que surgieron los primeros tribunales constitucionales europeos debido al proceso de racionalización del

poder¹⁰². Fue en el año de 1920, cuando en la Constitución Austriaca, el jurista Hans Kelsen, creó un órgano constitucional fuera de los poderes existentes, como máximo intérprete de la constitución, cuya función era justamente la de revisar los actos de esos poderes tradicionales (modelo europeo, kelseniano o concentrado). Para el jurista nombrado, las disposiciones de carácter constitucional eran el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico, siendo el creador del modelo concentrado de control de constitucionalidad con efectos anulatorios. En el pensamiento de Hans Kelsen, la garantía principal y más eficaz para asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales, radicaba en la anulación del acto inconstitucional pronunciada por un órgano completamente diferente e independiente de aquél que ha realizado el acto irregular *-concepto que para el ámbito de las nulidades previsto por las leyes electorales, cobra especial significado-*. Y aunque Kelsen reconocía la existencia de otros medios cuyo objeto era lograr la regularidad de los actos que se encontraban subordinados a la constitución, tales como la institución de la responsabilidad ministerial y otras garantías personales, lo cierto es que los consideró ineficaces al no atacar con fuerza obligatoria el acto irregular.

Hemos dicho que en Europa, a diferencia del modelo surgido en el año de 1803 en los Estados Unidos de América, era impensable que un juez se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de una ley debido a la desconfianza respecto de su labor y porque la Constitución era vista como un programa político, siendo la ley, la principal fuente de derecho. Es por eso que en Europa la función judicial se limitaba a la de aplicar la ley, por tanto el juez no podía

¹⁰² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, FUNDAp, 2002, p.42.

fungir como intérprete de la misma, de hecho en algunos códigos se establecía expresamente la prohibición de interpretación judicial. De ahí que pueda explicarse que el modelo surgido en Austria, fuera situado fuera de los poderes tradicionales.

En el modelo de Tribunal Constitucional propuesto por Kelsen, los jueces constitucionales asumían el papel de un legislador negativo porque su tarea se limitaba a realizar un juicio de compatibilidad lógica entre la norma secundaria frente a la norma primaria o constitución, por tanto, quedaban excluidos de ese análisis hechos o intereses concretos (tanto de aquéllos que en su momento tuvo en cuenta el legislador, como de aquéllos otros considerados por el juez ordinario). En consecuencia, no había lugar para que las soluciones se apoyaran en la ponderación de derechos, principios o valores puesto que se partía de una idea específica de la constitución como norma formal, de competencia y procedimiento, a diferencia del sistema americano en donde el juzgador tenía amplios poderes interpretativos que, en muchas ocasiones, podían llegar a interferir con ese ámbito de discrecionalidad legislativa de la que era muy respetuoso Kelsen en su modelo¹⁰³.

Ese fue el modelo que sirvió de referencia a la justicia constitucional posterior a la segunda guerra mundial y a decir de Luis Prieto Sanchis¹⁰⁴, ello fue en apariencia toda vez que, con excepción del aspecto estructural de la jurisdicción concentrada, fue abandonada la óptica kelseniana de considerar a la constitución una norma de carácter puramente organizativo o procedimental y en su

¹⁰³ Ver Eto Cruz, Gerardo, "Un artífice del derecho procesal constitucional: Hans Kelsen", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, op. cit., nota 92, tomo I, pp. 81-97.

¹⁰⁴ Prieto Sanchis, Luis, "Tribunal Constitucional y Positivismo Jurídico", en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, 3ª ed., México, Porrúa, p. 314.

lugar, le fue asignado un papel de norma principal y rematerializada, constatándose una apertura de la justicia constitucional a los discursos aplicativos y a la resolución de casos concretos, lo que supone que el juez constitucional dejó de ser un juez abstracto y un legislador negativo. De modo que siguiendo la exposición del autor en comentario, este cambio tuvo como consecuencia que los tribunales constitucionales comenzaran a enjuiciar hechos e interpretaciones legales, convirtiéndose así en garantes no sólo de la constitución, sino de la solución más adecuada al caso, vigilando no sólo la validez, sino la justicia de la decisión.

Con relación al control jurisdiccional de la constitucionalidad, el connotado jurista Héctor Fix-Zamudio, ha precisado que no existen modelos puros respecto de los órganos a quienes se confía este control, pues la tendencia es la de asimilar de las ventajas que reporta cada uno de los sistemas. Así que desde una perspectiva formal, un tribunal constitucional es el órgano creado fuera de los poderes tradicionales para conocer de forma exclusiva, los conflictos constitucionales (modelo puro europeo, kelseniano o concentrado). El enfoque material en cambio es de corte más moderno y flexible pues siguiendo el planteamiento del jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la naturaleza jurídica de un tribunal constitucional no se desprende del aspecto formal de los órganos que lo integran, sino que ésta se obtiene a partir del ámbito material de sus funciones. Luego entonces, por tribunal constitucional se entiende a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales, situados dentro o fuera del poder judicial cuya función material sea esencialmente resolver los litigios derivados de la interpretación o aplicación directa de las normas fundamentales. Y esta flexibilidad autoriza la creación de múltiples modelos como: tribunal constitucional fuera del poder

judicial (sentido puro europeo, concentrado o kelseniano); tribunales constitucionales dentro del poder judicial; salas constitucionales pertenecientes a cortes supremas; entre otros.

De modo que ante ese mosaico de posibilidades, para estar en aptitud de determinar si un órgano es o no un tribunal constitucional, el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, ha sugerido atender al enfoque material de las funciones puesto que ni la denominación ni la forma en que se integra, son indicativos de tal condición.

V. *Garantías constitucionales reconocidas en la Carta Federal y su relación con la facultad que tienen las autoridades electorales para investigar y sancionar infracciones a las disposiciones electorales.*

Dado que el derecho procesal constitucional es una rama del derecho público de reciente factura, no debe sorprender que en nuestro país aún nos encontremos en proceso de articulación respecto de los instrumentos que integran su contenido u objeto de estudio. Ya se ha dicho que la doctrina nacional ha sido flexible con relación a lo que debe ser entendido por “garantía constitucional”, pues algunos autores, entre ellos los juristas Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, han admitido que dentro de esa categoría conceptual, queden incluidos todos aquellos procedimientos que no necesariamente sean de carácter jurisdiccional, siempre que se encuentren previstos en la Constitución y su finalidad sea la de tutelar la normativa constitucional. Nótese desde este momento que en nuestro texto constitucional, existen procedimientos que no tienen carácter propiamente jurisdiccional pero que se encuentran destinados a tutelar la supremacía constitucional, ejemplo de ellos son: el juicio político; la recién derogada facultad de investigación que era ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se encontraba contemplada en el párrafo segundo del artículo 97 de nuestra Carta Fundamental¹⁰⁵; y los procedimientos seguidos ante las Comisiones de Derechos Humanos.

¹⁰⁵ Con la reforma constitucional del 2011, la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos, pasó a ser competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que desde nuestro punto de vista fue un gran desacierto, al haberse tergiversado la naturaleza jurídica de dicha facultad.

Así que en atención a esa flexibilización conceptual, la doctrina especializada ha reconocido como “garantías constitucionales” a los siguientes instrumentos de control previstos desde la Constitución Federal, a saber:

- Juicio de amparo;
- Las controversias constitucionales;
- Acción de inconstitucionalidad;
- Procedimiento no jurisdiccional de protección de los derechos humanos;
- Juicio político;
- Juicio de Protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos;
- Juicio de revisión constitucional;
- Responsabilidad patrimonial del Estado; y
- La extinta facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contemplada en el artículo 97 de la Constitución Federal (en su doble modalidad, a saber: a) por violaciones al voto público cuando se pusiera en duda la legalidad del proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión –derogada en el año 2007-; y, b) por violaciones graves de alguna “garantía individual” -derogada en 2011 y “trasladada” al ámbito competencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos-.¹⁰⁶

Como se puede apreciar, la doctrina especializada en derecho procesal constitucional sólo ha reconocido como

¹⁰⁶ Reforma que a nuestro juicio fue baladí por cuanto a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos con o sin ella, de cualquier modo tenía competencia para conocer de violaciones a los derechos humanos fueran o no “graves”.

“garantía constitucional” en materia electoral, al juicio de revisión constitucional y al relativo a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que en el ámbito del Distrito Federal tienen sus correlativos en los artículos 76 y 96, ambos de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. Es decir, que voluntaria¹⁰⁷ o involuntariamente, se ha excluido de dicho concepto, al papel que juegan los institutos electorales en el proceso de legitimación de los poderes públicos, soslayándose así que tales órganos no son simples gestores u organizadores de elecciones, sino verdaderos garantes de las disposiciones fundamentales en esta rama (ya constitucionales, ya estatutarias en el caso del D.F.). Y aunque no es materia de este trabajo, según se advirtió en el introductorio, se menciona que resulta igualmente cuestionable negar tal naturaleza a una facultad tan importante y trascendente como es que tienen las magistraturas electorales, para decretar la nulidad de una elección, a manera de sanción –figura que por lo que respecta al D.F., se encuentra contemplada partir del artículo 85 de la Ley Procesal Electoral¹⁰⁸–.

El motivo de inconformidad expuesto en el párrafo que antecede, por lo que a la función de los institutos electorales respecta, encuentra sustento en la consideración de que la misma doctrina

¹⁰⁷ Se recomienda la lectura de Elizondo Gasperin, María Macarita, “La justicia electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo II, p. 1152. Autora que si bien reconoce que dentro del contenido del derecho procesal constitucional, puede ubicarse al derecho electoral, ello es sólo en la medida en que exista un auténtico control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades en esa materia. Con tal aseveración, la autora en comentario excluye del contenido del derecho procesal constitucional, a la labor de los institutos electorales, pues su visión se enfoca exclusivamente al ámbito de las jurisdicciones especializadas.

¹⁰⁸ Hay que recordar que para el artífice del control concentrado de la constitucionalidad, Hans Kelsen, la verdadera garantía de la constitución estaba dada por la anulación de los actos contrarios a la norma suprema, lo que colocaría al sistema de nulidades electorales en la cúspide de esa función.

ha sido flexible al reconocer que por garantía constitucional, debe entenderse también a aquéllos instrumentos que no necesariamente sean de carácter jurisdiccional, siempre que se encuentren previstos en la Constitución y su finalidad sea la de tutelar la normativa constitucional. Ello, desde nuestro punto de vista, bastaría para justificar la inclusión dentro de esa categoría conceptual, a la facultad que tienen los institutos electorales para a través de sus órganos, investigar y sancionar las conductas contrarias a las disposiciones de la materia. Facultad que se traduce en un verdadero medio de control constitucional con el que se ha pretendido racionalizar el poder.

Sobre el control del poder resulta valioso el ideario contenido en la tesis doctoral del jurista Diego Valadés¹⁰⁹, quien partiendo del reconocimiento de los partidos políticos y medios de comunicación como factores reales de poder, ha afirmado que por definición, la función de controlar al poder, es en sí un acto de poder. Así que con apoyo en las consideraciones del autor en cita, en nuestra opinión, los institutos electorales son verdaderos órganos de control del Estado por cuanto a que su misión es la de hacer efectivos los límites que en materia electoral, han sido establecidos por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del D.F. En ese sentido, la sanción electoral no es más que expresión de una garantía¹¹⁰ para prevenir y en su

¹⁰⁹ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 73, p. 17.

¹¹⁰ Con relación a las garantías y al control, el autor don Manuel Aragón ha señalado que ; "...el control es una garantía, pero que el control no es todas las garantías. Unas veces el control opera como única garantía, otras hace efectivas garantías preexistentes y otras pone en marcha garantías subsiguientes que a su vez se hacen efectivas a través de un también subsiguiente control. Y ello porque el término "garantía" es más amplio que el control, aunque a veces pueda confundirse con él. La ausencia de una delimitación clara entre ambas categorías, que se arrastra desde Jellinek, ha sido, a mi juicio, el semillero de las ambigüedades que sobre esta cuestión se manifiestan. Las limitaciones del poder se encuentran garantizadas a través de diversos instrumentos (reservas de ley, cláusulas de rigidez constitucional, contenido esencial de los derechos

caso, restablecer el orden jurídico cuando éste sea infringido. Escapa al objeto de este trabajo el análisis sobre si en la práctica, tales órganos cumplen o no con la misión para la que constitucionalmente están llamados.

En palabras del autor antes nombrado, es doble el objeto que persigue el control del poder: la defensa de las libertades, en lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad; luego entonces, el control no se ejerce ni para destruir ni para sustituir al poder, sino que se ejerce por el propio poder para su mantenimiento, lo que en el ámbito de la función electoral cobra un sentido más que evidente. Los institutos electorales –aunque a eso se les quiera reducir- no son únicamente "gestores" de elecciones, sino que la función a la que constitucionalmente están llamados, es la de garantizar la legitimación en el proceso de renovación del los poderes públicos, sin que obste que a su vez, dicha función pueda ser revisada por parte de autoridades jurisdiccionales electorales específicas.

fundamentales, garantías institucionales, declaración de ámbitos inmunes a la acción del poder, procedimientos de control, etcétera) pero, de entre ellos, sólo los instrumentos de control aseguran la efectividad de esas garantías. En resumen, las limitaciones del poder descansan en garantías que exceden el ámbito de las estrictas "garantías constitucionales" y a su vez, la efectividad de esas garantías sólo se asegura mediante los instrumentos de control. Quizá puedan servir varios ejemplos para ilustrar lo que se viene diciendo. Comenzando por el derecho privado, la fianza, el aval o la hipoteca son, claramente, garantías de las obligaciones, pero su efectividad sólo descansa, en última instancia, en la intervención del órgano judicial, que es en definitiva, la más firme garantía. Trasladando la cuestión al ámbito del derecho público, la reserva de ley es también otra garantía del cumplimiento del principio constitucional de división de poderes, pero su efectividad se logra, finalmente, cuando, al no respetarse, un tribunal anula el reglamento que vulnera la reserva. Y si vamos al ámbito de las relaciones puramente políticas, parece claro que, en un régimen parlamentario, la exigencia de que el gobierno haya de gozar de la confianza del Parlamento es una garantía del principio de la supremacía de las cámaras, pero sólo la exigencia de la responsabilidad mediante una moción de censura permite convertir en efectiva esa garantía". *Cfr. Aragón Reyes, Manuel, Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, p. 135, *biblio. jurídicas.unam./libros/1/288/5.pdf*.

Visto de ese modo, difícil sería entonces negar el carácter de garantía a una facultad diseñada a favor de esos órganos autónomos constitucionales para hacer prevalecer la Constitución y el Estatuto de Gobierno en esos temas. Hay que recordar que los órganos autónomos constitucionales surgieron en gran medida para limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder¹¹¹. De ahí que no se compartan las visiones parcializadas, que sólo han reconocido como garantías constitucionales exclusivamente a las seguidas ante la autoridad formal y materialmente jurisdiccional. Lo paradójico de esa situación es que aún la facultad de investigación que se encontraba prevista en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de violaciones al voto público, con todo y que carecía de los efectos propios de un “acto jurisdiccional”, fue reconocida por los especialistas como una de garantía constitucional, facultad que fue derogada en el año 2007, bajo el argumento de que la consolidación de todo un sistema de justicia electoral ya no justificaba que nuestro máximo tribunal la siguiera conservando, lo que de algún modo sugiere que el sistema de justicia electoral en su conjunto vino a reemplazar a dicha facultad.

Valga mencionar también que los especialistas en derecho procesal constitucional, han reconocido como una “garantía constitucional” al juicio político, que a decir del magistrado Manuel González Oropeza:

“...es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. La mayoría

¹¹¹ Ugalde Calderón, Filiberto, *op. cit.*, nota 69, p. 256.

de los demás instrumentos de control constitucional le corresponden al Poder Judicial: desde el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad de investigación...”¹¹²

Asimismo, se ha reconocido como “garantía constitucional” a los procedimientos seguidos ante los órganos autónomos diseñados para la tutela de los derechos fundamentales u *ombudsmen*.

Lo anterior pone de manifiesto que dentro del concepto de “garantía constitucional”, encuentran acomodo no sólo controles constitucionales de carácter jurisdiccional, sino también los controles que son verificados por órganos diversos a los estrictamente jurisdiccionales, siempre que su finalidad sea la de preservar la normativa constitucional. De ahí que deba reconocerse con ese carácter al control que ejercen los institutos electorales en una primera fase y no sólo al que es verificado por las magistraturas especializadas, en un segundo momento. En ese orden de ideas, no es admisible seguir parcializando la naturaleza de los instrumentos de control constitucional a partir de sus elementos considerados de manera aislada, para atribuir a unos la calidad de “garantía constitucional” y a otros no. Finalmente, como bien lo señala el jurista Diego Valadés, la constitucionalización de los partidos políticos, obedeció a una estrategia de racionalización del poder consistente en el sometimiento a las reglas del derecho a los partidos que operaban sólo conforme a las reglas del mercado político, convirtiéndose en parte de la democracia constitucional y, por polémica que sea su naturaleza como órganos de poder, no cabe duda de que son el

¹¹² González Oropeza, Manuel, “El juicio político como medio de protección de la Constitución mexicana”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, *op. cit.*, nota 92, tomo II, p. 1319. Para el autor en cita, se trata de un medio de protección de la Constitución.

eje de la vida política en las sociedades abiertas¹¹³. A nuestro juicio, idéntico argumento vale para los medios de comunicación a los que también alcanza este control por mandato expreso de la Constitución Federal.

Ha quedado expuesto que uno de los sectores del derecho procesal constitucional se encuentra referido al ámbito local. Pues bien, la facultad que tiene el Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de sus órganos para fiscalizar, investigar conductas infractoras a las disposiciones electorales y sancionarlas con arreglo a los procedimientos establecidos en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicable, así como la que en lo conducente, atañe al Tribunal Electoral del Distrito Federal, son verdaderas garantías que, para ser congruente con el lenguaje propio en el ámbito del Distrito Federal, llamaremos “estatutarias” – previstas en los artículos 124 y 129, fracción VI-, que se encuentran destinadas a preservar las disposiciones y principios que sobre esa materia, han sido establecidos en el bloque de constitucionalidad que en el Distrito Federal se integra tanto por la Constitución Federal, así como por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹¹⁴.

Como se ha expuesto con anterioridad, en el ámbito de los Estados de la República, dicho control ha venido ejerciendo con referencia exclusiva a las disposiciones contenidas en el ordenamiento supremo del Estado de que se trate (Constituciones locales o Estatuto de Gobierno en el caso del D.F.), que aunque

¹¹³ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 73, p. 108.

¹¹⁴ De conformidad con el criterio de interpretación cuyo rubro es “ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.” Tesis: P./J. 18/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, registro: 172524. Instancia: Pleno, décima época, p. 1641.

supremos al interior de cada territorio individualmente considerado, según refieren los especialistas, la naturaleza jurídica de tales ordenamientos, corresponde a la de leyes reglamentarias de la Constitución Federal¹¹⁵ y desde esa perspectiva, el control judicial que sobre ellas ejercen los tribunales estatales, es equiparable a un control de legalidad que es revisable por parte del Poder Judicial Federal (en materia electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

¹¹⁵ Marti Capitanachi, Luz del Carmen, “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?”, en Serna De La Garza, José María (coordinador), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 103, 2002, p. 658.

VI. Breves referencias acerca del control de la constitucionalidad y de la convencionalidad en nuestro país a raíz de las reformas constitucionales del mes de junio del 2011.

En este trabajo se ha expresado que el ejercicio de la facultad sancionadora por parte de las autoridades electorales, puede traducirse en actos de molestia, o bien, en actos privativos que pueden afectar derechos tutelados por la Constitución y por otros instrumentos internacionales reconocidos por México. De ahí que se justifique esta breve alusión al control de constitucionalidad y convencionalidad a partir de las reformas efectuadas a la Carta Federal el 10 de junio del año 2011.

En líneas anteriores hemos referido que aún nos encontramos en proceso de articulación respecto de los instrumentos de control constitucional y/o “garantías constitucionales”. Lo mismo cabe decir respecto de los órganos llamados constitucionalmente para ejercerlo. En lo concerniente al control propiamente “judicial” de la constitución, cabe acusar que justo en el momento en el que el diseño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, había sido depurado para acercarlo en mayor medida al modelo propio de un tribunal constitucional, entró por la puerta del “control de la convencionalidad”, el control difuso de la “constitucionalidad”. No se trata aquí de un juego de palabras perpetrado por la autora de estas líneas, sino que la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás instrumentos interamericanos ratificados por nuestro país, al formar parte del derecho interno, han integrado el denominado

“bloque de constitucionalidad”, cuyo control ahora corresponde a todos los jueces del país. Sobre el control de la constitucionalidad, el autor José Luis Caballero Ochoa ha mencionado, a saber:

“...El control de constitucionalidad debe atender el control de convencionalidad. Esto es, que las normas constitucionales sobre derechos humanos deben interpretarse también de conformidad con los tratados internacionales y con la jurisprudencia convencional. Esta dimensión hermenéutica se atiende también a partir de las nuevas posibilidades que ofrecen el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad...”

El control de constitucionalidad debe tomar en consideración que la CPEUM, en su sentido integral y completo, no sólo está conformada por sus propias previsiones, sino también por su interpretación ante la CADH y la jurisprudencia interamericana, en el sentido más favorable.”¹¹⁶

Con relación al control judicial de la constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 73/99, que dicha labor era una atribución exclusiva del Poder Judicial Federal¹¹⁷. Pero el criterio en comento, fue abandonado al resolverse la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en donde el Pleno de la Corte con fecha 25

¹¹⁶ Caballero Ochoa, José Luis, “Cláusula de interpretación conforme y el principio *PRO PERSONA*”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012, p. 122.

¹¹⁷ Tesis: P./J. 73/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, registro: 193,558. Instancia: Pleno, novena época, p. 18.

de octubre del año 2011, dejó sin efectos la tesis antes aludida, así como la diversa P./J. 74/99, cuyo rubro es “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”. Y es que de conformidad con la nota que obra al calce de tesis aislada que lleva por rubro “CONTROL DIFUSO”¹¹⁸, la razón para abandonar los criterios asentados con anterioridad, obedeció al marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

No obstante el gran impacto que para la jerarquía de leyes, representó dicha reforma constitucional (dada la derogación del principio de ley superior deroga a la inferior a partir de la interacción que supone con los instrumentos internacionales sido suscritos por nuestro país), se dejó incólume el texto del artículo 133 de nuestra Constitución. La razón para ello fue externada en la exposición de motivos con la que la Cámara de Senadores, aprobó el dictamen de fecha 8 de abril del año 2010, en donde por cuanto al sistema de “interpretación conforme” se refiere, explicó:

“Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación, ni implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiariedad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas

¹¹⁸ Tesis P. 1/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, Diciembre de 2011, tomo 1, 2011, registro: 2000008. Instancia: Pleno, décima época, pág. 549.

de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas”¹¹⁹.

Argumento que a nuestro juicio no es consistente pues al haberse establecido en el artículo 1º de la Constitución, la obligación de interpretar las normas sobre derechos humanos conforme al texto constitucional y al de los tratados internacionales, debiendo el intérprete tener como luz y guía de su decisión al principio *pro homine*, es inconcuso que a dichos ordenamientos (constitucional e internacional), les fue obsequiado idéntico rango jerárquico al dejar en libertad al operador de la norma, para privilegiar la aplicación de una disposición contenida en un tratado internacional aún por encima de la propia normativa constitucional y viceversa, lo que de algún modo terminó por diluir el principio jurídico de “ley superior, deroga a la ley inferior”. La audacia de la reforma radica justamente en haber confiado al quehacer interpretativo, la concreción de los efectos que en su caso, hubiera supuesto una reforma expresa al texto del artículo 133.

A partir de la multicitada reforma, el artículo 1º de la Constitución quedó como sigue:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de

¹¹⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primeo y reforma diversos artículos de la C.P.E.U.M., en materia de derechos humanos, p. 14.

las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos **se interpretarán de conformidad** con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Las negrillas y el subrayado son propios).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Del texto antes citado se desprende la obligación del operador jurídico para interpretar las normas sobre derechos humanos de conformidad con la constitución y los tratados internacionales

sobre la materia. Esta modalidad interpretativa supone a su vez la vigencia del principio de conservación de las leyes. Con anterioridad a la citada reforma constitucional, la Segunda Sala de la Corte había establecido en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN”¹²⁰, que este tipo de interpretación opera en el caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles, labor hermenéutica que exige del órgano jurisdiccional, optar por aquella de la que derive un resultado acorde al texto supremo para preservar la constitucionalidad de la norma impugnada a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Como ha quedado asentado, la reforma constitucional del 2011, estableció expresamente la obligación de todas las autoridades del país para velar no sólo por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, sino también los contenidos en los instrumentos internacionales suscritos por México, a lo que se ha dado por llamar “control de la convencionalidad”, concepto que se explica a la luz de la operatividad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyos ordenamientos jurídicos fundadores son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada el 7 de mayo de 1981, en el Diario Oficial de la Federación; instrumentos que junto con otros ratificados por México dentro de

ese sistema regional¹²¹, así como la interpretación que de ellos ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dado lugar a una especie de *ius commune* o *corpus iuris* que, al ser incorporados al derecho interno de nuestro país, forman el bloque de constitucionalidad.

Por control de convencionalidad se ha entendido, a saber:

“Mecanismo de protección procesal que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el evento de que el derecho interno (Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.), es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados –aplicables-, con el objeto de aplicar la Convención u otro tratado, mediante un examen de confrontación normativo (derecho interno con el tratado), en un caso concreto, dictando una sentencia judicial y ordenando la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, según

¹²¹ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ó “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998; Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada en Cartagena de Indias, Colombia el 9 de diciembre de 1985. La vinculación con México data del 22 de junio de 1987, instrumento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1987; Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, adoptada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. La vinculación con México data del 9 de abril del 2002, instrumento que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo del 2002; Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ó “Convención de Belém Do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994 y su vinculación con México data del 12 de noviembre de 1998, misma que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999; y Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad, misma que fuera adoptada en Guatemala, Guatemala el 7 de junio de 1999. La vinculación con nuestro país data del 25 de enero del 2001, instrumento que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo del año 2001.

¹²⁰ Tesis: 2a./J. 176/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Diciembre de 2010, registro: 163300. Instancia: Segunda Sala, novena época, p. 646.

corresponda, protegiendo los derechos de la persona humana con el objeto de garantizar la supremacía de la Convención Americana”.¹²²

Se ha dicho que el propósito del control de convencionalidad, así como de la cláusula de interpretación conforme, no se limitan a resolver problemas de colisión normativa o declarar la invalidez de una norma inconvencional, sino que tiene como misión primordial la de lograr la expansión e integración de los derechos para compatibilizar la norma nacional de cara al parámetro convencional¹²³. Esta nueva modalidad de control nos evoca la manera particular en que surgió la *iudicial review* en Estados Unidos de Norteamérica pues ambos fueron producto de la imaginación judicial. El control de convencionalidad surgió con la resolución pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006, a propósito del caso “Almonacid Arellano vs. Chile”, en donde se arribó a la conclusión de que el cumplimiento de una ley contraria a la Convención, era causa generadora de responsabilidad internacional del Estado en virtud de que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin.

Con relación a la modalidad bajo la cual debe ser adoptado este control por parte de los Estados, resulta relevante la sentencia del 26 de noviembre del año 2006, dictada por la Corte Interamericana

de Derechos Humanos a propósito del caso conocido como “Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros vs. Perú)”, en donde se reconoció un margen de discrecionalidad de los Estados para tales propósitos, en lo conducente la sentencia referida estableció en su párrafo 128 lo siguiente:

“128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad”⁷⁷ *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, **aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones.**”(Las negrillas son propias).

En nuestro país el tema no se encuentra suficientemente discutido y menos aún agotado. Nos encontramos en una etapa en donde los criterios de interpretación aislados tanto de la Corte, como de los Tribunales Colegiados, son tan sólo esbozos de lo que podría llegar a ser un modelo de control de convencionalidad

¹²² Rey Cantor, Ernesto, *Control de Convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, México, Porrúa, 2008, p. 46.

¹²³ Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, nota 116, p. 120.

definitivo. Aún antes de la reforma constitucional de junio del 2011, los Tribunales Colegiados de Circuito habían anunciado el modelo difuso como una alternativa, así se corrobora con la tesis aislada cuyo rubro es “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”¹²⁴, en donde se estableció que al haberse ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los jueces mexicanos, como parte del aparato estatal, debían velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vieran limitadas por disposiciones internas contrarias a su objeto y fin, por lo que se debía ejercer un “control de convencionalidad” entre las normas de derecho interno y la propia Convención, debiéndose tomar en cuenta no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Labor que según el criterio en comento, adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia. Esquema que desde entonces proponía una forma novedosa de control disperso de las leyes nacionales a cargo de los jueces de un Estado.

A la reforma constitucional del 10 de junio antes invocada, le sucedió el tan afamado análisis efectuado por nuestro máximo tribunal respecto del cumplimiento de la sentencia con la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, condenó al Estado

Mexicano por diversas violaciones a la Convención Americana y otros instrumentos regionales en el caso de Rosendo Radilla Pacheco. En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos arribó a la conclusión de que las prácticas judiciales de los Estados parte, no sólo debían estar sujetas al imperio de la ley interna, sino que los jueces, al ser parte del aparato del Estado, también se encuentran sometidos a ella, y en consecuencia, quedan obligados a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención, no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin. En dicha sentencia, la Corte Interamericana precisó que correspondía al **Poder Judicial** el ejercicio de un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, precisándose que ello debía acontecer “**en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes**” y en esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana como intérprete última de la Convención Americana.

Asunto en donde es claro que la Corte Interamericana reservó al Poder Judicial la facultad de ejercer dicho control, sin embargo, en la sentencia del 26 de noviembre del año 2010, dictada en contra del Estado Mexicano en el caso “Cabrera García Y Montiel Flores”, la obligación de verificar el control de convencionalidad, se hizo extensiva respecto de otros órganos no necesariamente vinculados al Poder Judicial, al efecto en dicha sentencia se precisó:

“225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las

¹²⁴ Tesis aislada 1.4º.A.91 K XXXI . Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, marzo del 2010, registro: 165074. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, novena época, pág. 2927.

disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos, incluidos sus jueces**, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. **Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad”** entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”¹²⁵ (El subrayado y negrillas son propios).

Siguiendo la exposición que el jurista, ahora juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, don Eduardo Ferrer MacGregor¹²⁶, plasmó en su voto razonado en la sentencia en comento, el control de la convencionalidad sería ejercido vía difusa por los jueces mexicanos con independencia de su jerarquía, pertenezcan o no al poder judicial, siempre que cumplan con funciones

materialmente jurisdiccionales. El control de convencionalidad concentrado permanecería como competencia originaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Regresando al asunto del cumplimiento de la sentencia de Rosendo Radilla Pacheco, en el expediente “VARIOS 912/2010”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seccionó el control de constitucionalidad y convencionalidad de la siguiente forma, a saber:

1. Reservó al Poder Judicial Federal la facultad de declarar la invalidez de las normas contrarias a la Constitución federal y/o tratados de derechos humanos en el curso de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y del juicio de amparo;
2. Por lo que respecta a los demás jueces del país en asuntos de su competencia, la Corte reconoció la facultad que les asiste para dejar de aplicar las normas contrarias a los ordenamientos antes invocados pero sólo para efectos del caso concreto y sin posibilidad de hacer una declaratoria general de invalidez de las disposiciones de que se trate;
3. Finalmente, por lo que respecta a las demás autoridades del país cuyas funciones no pudieran circunscribirse en el terreno jurisdiccional, la Corte reiteró su deber de interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, pero sin que ello implique que se encuentren facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.¹²⁷

¹²⁵ Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26 de noviembre del 2010, a propósito del “CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES VS. MÉXICO”.

¹²⁶ En su voto razonado como juez ad hoc en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, del 26 de noviembre del 2010.

¹²⁷ Estos pronunciamientos dieron lugar a que en el mes de agosto del año 2011, el magistrado Carlos Emilio Arenas Batis, adscrito a la Sala Unitaria del Tribunal Superior de Nuevo León, resolviera la no aplicación del artículo 224, fracción V del Código Penal del Estado, por

Entre algunos de los criterios de interpretación emitidos por la Corte a propósito del cumplimiento de la sentencia del caso Rosendo Radilla, se encuentran, a saber:

➤ Tesis aislada cuyo rubro es “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”¹²⁸, en donde si bien se reconoce un sistema mixto de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano a cargo del “**poder judicial**”, lo cierto es que sigue reservándose a la Suprema Corte de Justicia la interpretación última de la constitución, estableciéndose así una limitante importante al control difuso. En lo conducente, la tesis aislada en comento establece, a saber:

“...En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite

considerarlo contrario a la Constitución Federal, justificando su decisión a partir de las citadas reformas constitucionales en materia de derechos humanos, así como en los argumentos antes vertidos.

¹²⁸ Tesis: P. LXX/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, registro: 160480. Instancia: Pleno, décima época, p. 557.

que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, **de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional**. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.” (El subrayado y negrillas son propias).

➤ Por su parte en la tesis aislada cuyo rubro es “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”¹²⁹, se reitera que el control de la convencionalidad debe adecuarse al modelo de control de la constitucionalidad existente en nuestro país. Tesis en donde si bien se reconoce que el artículo 1º de la Constitución establece un mandato dirigido a todas las autoridades del país dentro del ámbito de sus competencias, la tarea de verificar un control de convencionalidad *ex officio*, se asigna exclusivamente al Poder Judicial, a saber:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por

¹²⁹ Tesis: P. LXVII/2011(9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, registro: 160589. Instancia: Pleno, décima época, p. 535.

los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos **a cargo del Poder Judicial**, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. **Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.** Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los

tratados en la materia.” (El subrayado y las negrillas son propias).”

Sobre este tema, resulta novedosa la propuesta que ofrece el jurista y ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, don Sergio García Ramírez, quien planteó como una alternativa para el control judicial interno de convencionalidad la figura de la “cuestión de convencionalidad” (similar a la “cuestión de constitucionalidad” vigente en otros países). Con ella se propone que los jueces eleven al conocimiento de un tribunal superior competente, la consulta respecto a la convencionalidad de una disposición jurídica interna. De esta manera se sirve a la armonización de la jurisprudencia nacional y se evita la multiplicación de decisiones judiciales discrepantes. Pues finalmente lo que interesa a la Corte Interamericana es que los Estados lleven a cabo ese control, en lo conducente, el autor refiere:

“En mi opinión, es preferible organizar el control de convencionalidad a través de consultas sobre las disposiciones que se pretende aplicar, sobre todo en un medio donde hay “costumbre de control concentrado” y escaso manejo del derecho internacional, además de “vientos de fronda” que pudieran agitar las aguas de la jurisprudencia.

Estas consultas operarían de manera similar a las llamadas cuestiones de inconstitucionalidad, previstas en otros ordenamientos —de cuyo examen se ha ocupado, entre nosotros, el investigador Edgar CORZO—, que implican elevar a un órgano superior de interpretación el planteamiento acerca de la convencionalidad o inconvencionalidad de una

norma, y seguir el pronunciamiento que emita ese órgano. Ojalá que éste fuese el más alto tribunal, para asegurar la armonía de la jurisprudencia y su adecuada inscripción en el *jus commune* que se aspira a construir.”...

Establecido que el control se ejerce en el marco de ciertas competencias —que deberán quedar fijadas al amparo del principio de **legalidad**— y conforme a determinados procedimientos —que se hallarán previstos bajo ese mismo principio—, hay que recodar las otras expresiones de la Corte Interamericana en este campo. Si son determinantes los conceptos jurisprudenciales supranacionales que he mencionado hasta aquí, también lo son esos otros conceptos que la propia Corte Interamericana incluyó en su propia construcción del control interno de convencionalidad.”¹³⁰

Para el jurista antes nombrado, un factor clave en la puesta en marcha de este sistema de control, está dado por la labor del Poder Legislativo a fin de que se aboque al diseño de normas que establezcan las reglas para un adecuado control de convencionalidad, sin generar desequilibrios en el modelo de justicia interna, a saber:

“Una vez cumplida la reflexión judicial sobre estos temas, conviene que en el futuro inmediato se produzca el debate legislativo y la aprobación de normas específicas que definan claramente los procedimientos para el cumplimiento, por parte de los diferentes órganos del Estado, de la CorteIDH y de otras instancias y tribunales internacionales, así como

¹³⁰ García Ramírez, Sergio, “Control judicial interno de convencionalidad”, *Revista IUS*, México, vol. 5, núm. 28, julio/diciembre 2001, p. 151, <http://scielo.unam.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a7.pdf>.

el diseño que garantice en el marco del complejo sistema judicial mexicano, un adecuado control de convencionalidad, sin generar desequilibrios innecesarios en el modelo de justicia interna.

Apremia, pues, el trabajo legislativo; sin éste, se mantendrá inconclusa la tarea emprendida por la Suprema Corte para recibir internamente el derecho internacional de los derechos humanos, y tampoco ganará en homogeneidad y claridad el ingreso al orden jurídico mexicano de los derechos previstos en convenciones internacionales, como lo postula el nuevo texto del artículo 1º constitucional.”¹³¹

Propuesta que se estima adecuada para nuestro sistema jurídico por cuanto a que con ella, se pretende evitar la inseguridad jurídica e incertidumbre respecto de las decisiones judiciales y sus alcances, argumento que por idénticas razones, haríamos extensivo en el tema de control de la constitucionalidad. Uno de los riesgos que se avizoran con la implementación de una fórmula genérica de control difuso, según ha señalado la jurista María Carmelina Londoño¹³², es el de la fragmentación jurisprudencial como consecuencia de un abuso por quienes crean que son competentes para interpretar la Convención, lo que desde luego tendría un impacto negativo en los principios de seguridad jurídica y unidad como coherencia esencial de los sistemas de derecho. Riesgo que de llegar a verificarse, terminaría por desconocer la finalidad de unidad e integración

¹³¹ *Ibidem*, p. 158.

¹³² Londoño Lázaro, María Carmelina, “Principio de legalidad y control de convencionalidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIII, núm. 128, Mayo-Agosto 2010, p. 807.

perseguida por el control convencional, produciéndose así una distorsión del control que puede conducir al bloqueo del poder (en donde lo que uno hace, lo deshace el otro), o a la inhibición del poder mismo (en donde nadie hace lo que le corresponde)¹³³.

Como el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad por parte de todos los jueces nacionales, no se traduce necesariamente en un fortalecimiento de los derechos humanos *per se*, es que la autora María Carmelina, se ha pronunciado por condicionar el ejercicio de dicho control a los siguientes presupuestos, a saber:

- a) La norma que deje de ser aplicada a consecuencia del ejercicio de este control por parte de los jueces nacionales, debe ser “manifiestamente” contraria a la Convención;
- b) Es preciso que la Corte Interamericana “previamente” haya reconocido un estándar internacional obligatorio y con efectos generales, consistente en su jurisprudencia y razonable, esto es, legítimamente inferido del texto convencional; y
- c) La función judicial en sí misma debe observar las formas prescritas en el orden nacional, siempre y cuando este mismo estatuto normativo respete las garantías de debido proceso legal y recurso judicial efectivo.

Por lo antes expuesto hay que tomar con ciertas reservas los alcances pretendidos por el control difuso de la convencionalidad, pues ni la suscripción de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ni el reconocimiento expreso de jurisdicciones

¹³³ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 73, p. 146.

supranacionales, se traduce *ipso iure* en el fortalecimiento efectivo de los derechos humanos. Si en cambio el reconocimiento de tales jurisdicciones, podría conducir al favorecimiento de causales de “guerras justas”, frente a intereses que nada se relacionan con tan noble discurso. Ya desde la obra “El Federalista”, se precisaba que estas causas de guerra, derivaban casi siempre de las violaciones a los tratados internacionales¹³⁴.

Sobre este tema, pero referido al Sistema Universal de protección de los derechos humanos, Luigi Ferrajoli, ha dicho que el pacto de las Naciones Unidas resulta ser más una promesa que una conquista por carecer de instituciones judiciales, capaces de reparar o de sancionar transgresiones a los derechos humanos, siendo por tanto, comparable su función con la de un ordenamiento estatal compuesto por la Constitución y por alguna débil institución dotada de escasos poderes¹³⁵. Argumento que estimo apropiado para hacerlo extensivo al Sistema Regional Interamericano de protección de los derechos humanos, puesto que se encuentra desprovisto de herramientas jurídicas capaces a constreñir a los Estados al cumplimiento de las recomendaciones y sentencias de sus principales operadores, dejándose a la buena fe de los Estados parte la decisión respectiva, situación que en opinión del jurista Sergio García Ramírez, pone en riesgo la subsistencia misma del Sistema Interamericano, a saber:

“...El proceso ejecutivo plantea problemas específicos en el plano internacional y trae consigo la posibilidad de un déficit de cumplimiento que podría poner en grave riesgo la operación del sistema, y a la postre su propia existencia. Este

¹³⁴ Jay, J., *El Federalista II, Peligros exteriores*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, p.10.

¹³⁵ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, España, Trotta, 2008, p. 311.

asunto reclama una atención política esmerada y eficiente. Excede las posibilidades de la Corte Interamericana. Se halla, más que en el proceso judicial, que pronto agota sus posibilidades, en la política, y por ende mejor en la Organización de los Estados Americanos, entidad política, que en la capacidad de la vertiente jurisdiccional del sistema”.¹³⁶

En tales condiciones ¿cuál sería la justificación para ceder a órganos internacionales, la facultad de crear el derecho interno a través de la recepción del control de la convencionalidad con todo lo que ello implica para nuestro sistema jurídico?

Si bien es cierto que nuestra historia constitucional da fe de la vocación de nuestro país por la tutela de los derechos humanos como discurso legitimador de los gobiernos (así fue reconocido desde la Constitución de Apatzingán)¹³⁷, lo que se corrobora también en términos de su participación en los orígenes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, no por ello debe soslayarse que el desarrollo de una agenda política nacional sobre derechos humanos como tal, no tuvo verificativo sino hasta el año de 1990, período en el que fueron creados la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, entre otras figuras. Siendo hasta entonces, cuando la sociedad mexicana comenzó a familiarizarse con el discurso de los derechos humanos. Esto a su

vez, no debe apreciarse de manera aislada sino que se debe recordar que justamente en esa época, se concretó la apertura comercial de México con América del Norte, a través de la suscripción del Tratado de Libre Comercio. Así que para lograr la integración de nuestro país con los países del Norte, había que asumir las exigencias de una agenda cuyos temas pivote fueron la promoción de libre mercado y el binomio democracia-derechos humanos.

Así que como bien señalan las autoras Natalia Saltalamacchia Ziccardi y, Ana Covarrubias Velasco¹³⁸, el cambio en la conducción de política exterior de nuestro país, caracterizada en otros tiempos por ser cautelosa, defensora de la soberanía y de la no intervención, podría explicarse en razón del propósito de generar una comunicad de intereses principalmente con los vecinos del Norte.

Lo anteriormente expuesto es suficiente para no asumir con entera ingenuidad, la idea del *jus comune* con piso en los derechos humanos y la democracia. Y es que la protección de intereses económicos o políticos al amparo de ese discurso, es totalmente viable si se considera que un derecho humano puede estar contenido en cualquier tipo de tratado (no necesariamente sobre derechos humanos) y a su vez, cualquier situación que a juicio de la Organización de los Estados Americanos atente contra la democracia, puede ser traducida en una violación a un derecho humano, con la respectiva intromisión en la política interna de los Estados miembros. De hecho, la premisa desarrollada en la Carta Democrática Interamericana del 11 de septiembre del 2001, suscrita en Lima, Perú, gira en torno a la diada derechos humanos-

¹³⁶ García Ramírez, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit., nota 92, tomo II, pp. 1587-1611.

¹³⁷ En cuyo artículo 24 se establecía que la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

¹³⁸ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: Antecedentes históricos”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de los derechos humanos. Un nuevo paradigma*, op. cit., nota 116, pp. 15 y ss.

democracia, es decir, se parte de la idea de que no hay democracia sin derechos humanos, ni éstos se protegen sin democracia, entre los derechos tutelados por dicho instrumento internacional están los económicos, sociales y culturales (artículos 3, 4, 7, 10, entre otros de la Carta Democrática Interamericana). Casos como el de Honduras en el año 2009 y Ecuador en 2010, ponen de manifiesto el poder de intervención de los órganos de la OEA cuando a su juicio, en un país miembro se altera la institucionalidad democrática¹³⁹.

De hecho, los criterios de interpretación emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya han alcanzado a los temas electorales a partir del binomio derechos humanos y democracia. Esto se corrobora con los casos a que hemos aludido en el capítulo primero de este trabajo, siendo uno de ellos el caso López Mendoza Vs. Venezuela, resuelto por la Corte Interamericana mediante la sentencia del 1º de septiembre del 2011, cuya relevancia radica en que uno de los argumentos plasmados en esa resolución para fincar responsabilidad internacional a Venezuela, se hizo consistir en que el derecho a ser votado sólo puede ser restringido a través de una sentencia emitida por un juez penal, de modo que la inhabilitación pronunciada por autoridad “administrativa”, no podría llegar a tener ese efecto, a saber:

“107. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación

¹³⁹ Moralea Antoniazzi, Mariela, “¿La democracia como principio del *ius constitutionale commune* en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional”, en Bogdany, Armin Von *et al* (coordinadores), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un *ius constitutionale commune* en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Max Plank, 2010, tomo I, p. 239.

en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

108. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

109. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades

democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (*supra* párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.”

Sentencia que nos obliga a reflexionar sobre la conveniencia de remitir algunos supuestos de infracción que aparejan como consecuencia el no registro de los candidatos, al ámbito de regulación penal, pues sólo dentro de la jurisdicción penal, habría posibilidad de aplicar una sanción de semejante alcance (claro, según las pautas de la Corte Interamericana).

De todo lo hasta aquí expuesto se colige que en vez de asumir con resignación el desvanecimiento de la producción del derecho por parte de los órganos del Estado en épocas de “globalización jurídica”, con la consecuente pérdida de identidad jurídica, deberíamos apostar porque sea el legislador nacional quien establezca las formas y procedimientos bajo los cuales habrá de ser ejercido dicho control. Pues a pesar de las bondades que representa este nuevo paradigma, no se puede caer en la ingenuidad de soslayar la tentación que para muchos jueces nacionales, representaría abusar del discurso de los derechos humanos, para llegar a soluciones

producto de la coyuntura política, desnaturalizándose con ello el propósito del control mismo. Como tampoco puede desconocerse que en el ámbito internacional, el discurso de los derechos humanos, ha servido para lograr propósitos que en nada obedecen a una genuina aspiración de defensa de tales derechos, lo que en opinión de Michael Ignatieff, debe ser alarma para que los Estados opten por el buen funcionamiento interno de sus instituciones antes que esperar las “bienintencionadas intervenciones del exterior”¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Ignatieff, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, trad. Francisco Beltrán Adell, España, Paidós, 2001, p. 61.

CAPÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS DEL DERECHO ELECTORAL
SANCIONADOR

Tenemos la firme convicción de que la mejor garantía para los derechos humanos y la democracia debe tener su anclaje en los regímenes constitucionales y legales internos de los Estados. Es por ello que se requiere disponer de mejores leyes y mecanismos eficaces para su tutela efectiva desde la sede nacional.

En el capítulo anterior hemos visto que la facultad sancionadora del Instituto Electoral del Distrito Federal es una garantía estatutaria que tiene por objeto preservar las disposiciones y principios que en materia electoral, han sido establecidos tanto en la Constitución Federal, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, siendo el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, un ordenamiento reglamentario del régimen sancionador y de los procedimientos de investigación y fiscalización electoral, según se expresa en su artículo 1º, fracciones V y VI. Garantía que es *sui generis* porque se encuentra destinada a controlar los actos provenientes de los partidos políticos, medios masivos de comunicación y demás personas físicas y jurídicas, lo que es paradigmático, por cuanto a que se rompe con la idea de que sólo los actos provenientes de los poderes públicos, serían susceptibles de ser controlados bajo la lupa de la Constitución o del Estatuto de Gobierno, con supuestos de infracción previstos desde esas sedes. También ha quedado expuesto que el ejercicio de esta

facultad sancionadora, puede implicar a su vez actos de privación o molestia frente a los entes controlados y en ese sentido, es que se estima conveniente la implementación de algunos principios que hagan posible esa aspiración garantista a que se refieren los criterios de interpretación emitidos por las magistraturas especializadas y, a que tanto hemos aludido en la primera parte de este trabajo.

El objetivo del presente capítulo se centra en ofrecer propuestas concretas respecto de los principios que, tanto el legislador como en su momento el juez, deberán observar como luz y guía de sus decisiones en tratándose del derecho electoral sancionador.

I. Importancia del bien jurídico tutelado.

A fin de que los supuestos normativos en que se fundamente el derecho electoral sancionador, no sean más que reflejo de una política autoritaria, se estima adecuado constreñir al legislador para que justifique la imposición de la sanción electoral a partir de la construcción de normas claras que permitan identificar claramente cuál es el valor o interés específico que cada una de ellas tutela¹⁴¹. Las normas, cualquiera que sea el sistema al que pertenezcan, incluidas las normas constitucionales, se inspiran en la protección de “un algo” que les ha dado razón de ser, y ese algo no es más que un determinado “interés” o “valor” que demanda protección jurídica¹⁴². Entonces, es tarea del legislador concretar dichos intereses o valores en las normas jurídicas para que en caso de infracción, aquéllos se encuentren garantizados con la previsión de la sanción correspondiente.

Hemos dicho en el capítulo primero de este trabajo que el régimen sancionador en materia electoral, deberá ser diseñado en función de garantizar elecciones libres, periódicas, auténticas y

¹⁴¹ Eugenio Raúl Zaffaroni define al bien jurídico como “relación de disponibilidad de un individuo con un objeto, protegida por el Estado, que revela su interés mediante la tipificación penal de conductas que le afectan.” *Op. cit.*, nota 40, pág. 410.

¹⁴² Nájera González, Xavier, *Importancia de la Integración del bien jurídico. La construcción de las normas penales*, México, Porrúa, 2007, p. 82.

pacíficas, mediante el sufragio universal, libre y secreto, así como para garantizar condiciones de equidad (en sus distintos rubros) entre los principales actores de la contienda electoral y velar por la transparencia en materia de financiamiento. El bien jurídico como principio en el derecho electoral sancionador, tendría por función dotar de un mínimo de injusto material a la estructura de la infracción electoral.

Para ello se deben determinar, con niveles de concreción satisfactorios, qué bienes se están protegiendo¹⁴³. Lo anterior significa que el establecimiento de supuestos de infracción electoral, sólo quedaría justificado en la medida en que con ellos, se trate de proteger un bien jurídico relacionado con los fines que persigue a su vez el derecho electoral sancionador. Esto tiene sentido si se considera que las normas, sean éstas civiles, penales, administrativas, electorales, etc., han sido diseñadas para proteger los intereses o valores relacionados con los fines perseguidos por cada una de esas ramas del derecho. En tales condiciones, deberá reputarse como desvío de poder, toda hipótesis de infracción que no se encuentre conectada con la tutela de un bien jurídico determinado¹⁴⁴; como también sería una desviación de poder, que el bien jurídico tutelado, no guarde relación alguna con los fines perseguidos por el derecho electoral¹⁴⁵. En ese orden de ideas, no debe ser confundida

143 Rando Casermeiro, Pablo, *op. cit.*, nota 3, p. 285.

144 Con relación al bien jurídico, algunos autores sostienen que un criterio para la distinción entre el derecho penal y el administrativo, podría estar dado por la mayor o menor proximidad en la lesión del bien, es decir, instrumentar al derecho administrativo a manera de barrera que se adelanta a la tutela de un bien determinado para evitar que sea lesionado. Mientras que el derecho penal operaría únicamente cuando los bienes jurídicos han sido lesionados o gravemente puestos en peligro.

145 A nuestro juicio, un ejemplo de desviación de poder de este tipo se puede apreciar en la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, del siete de mayo de dos mil

la facultad sancionadora en materia electoral con las sanciones disciplinarias que operan aún en contra de las propias autoridades electorales, cuando éstas transgreden los principios que rigen a la función electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad). Pues por ejemplo, sería un contrasentido que el principio de objetividad e imparcialidad rigieran el ámbito de actuación de los partidos políticos o de un candidato.

El establecimiento de sanciones en la hipótesis normativa, supone también la jerarquización de los intereses o valores involucrados, de modo que dentro de esa estructura jerárquica, cada sanción guarde relación con la gravedad de la conducta regulada y la importancia que represente cada bien jurídico. Lo anterior sin perjuicio de la valoración que corresponda efectuar al operador de la norma al momento aplicarla a un caso concreto. Temas que sin lugar a dudas, también interesan al principio de proporcionalidad al que nos referiremos en este capítulo.

Con base a lo anterior, estamos en aptitud de expresar que el régimen sancionador contenido en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electoral del Distrito Federal, no responde a la estructura que se propone. De ahí que no deban extrañar enunciados normativos tan poco afortunados como el

cuatro, por la cual se sancionó al Partido Revolucionario Institucional con multa de quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En este asunto se responsabilizó a ese partido por la colocación de propaganda en lugares prohibidos por el Código de la materia, la calificación de la infracción partió de la premisa de considerar que la finalidad perseguida por el legislador al prohibir la fijación o pinta de propaganda electoral en elementos del equipamiento carretero, consistía en **"proteger el paisaje urbano y la seguridad de la vía pública, lo que deriva en una protección de la vida y la integridad física de las personas, y libertades fundamentales como la de tránsito"**. Bienes que desde nuestro punto de vista, no guardan relación con la teleología del derecho electoral por lo que en ese caso, hubiera sido más sensato que el Consejo General hubiera justificado su decisión a partir de otro tipo de valores conectados con las finalidades propias de la materia. La resolución en comento fue revocada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia SUP-RAP-036-2004 no con base a los argumentos aducidos, sino por considerar que en ese caso no había sido acreditada la culpabilidad del partido respectivo.

contenido en el artículo 379, fracción I, inciso c) del ordenamiento invocado, en donde se sanciona con reducción de ministraciones del 1% al 50% a los partidos políticos que hayan incurrido en la omisión de informar al Instituto Electoral las modificaciones su declaración de principios, programa de acción y principios (hipótesis prevista en la fracción XIII del artículo 377, en donde dicho sea de paso, no queda claro cuál sería el bien jurídico tutelado como para justificar la reacción del Estado mediante la imposición de esa sanción); mientras que a los partidos que aceptan donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por el Código y el Consejo General, se les puede sancionar con multa de 10 mil hasta 50 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según lo dispuesto por el artículo 377, fracción IV, en relación con el diverso 379, fracción I, inciso b). Luego entonces, para el legislador resultó más importante la omisión a que nos hemos referido (377-XIII), que la infracción a que se refiere el segundo caso, no obstante que esta última se traduce en una violación a la fracción II del artículo 41 constitucional y que, sin lugar a dudas, no sólo pone en peligro, sino que vulnera las condiciones de equidad entre los partidos, infracción a la que sólo se le ha dado por consecuencia la imposición de una multa.

De lo anterior, se desprende la necesidad de establecer catálogos de sanciones diversos para los supuestos de infracción que den lugar a la puesta en marcha del procedimiento ordinario, que por su naturaleza, deberán ser menos gravosas, que las que deben operar para los supuestos de infracción que den lugar a la puesta en marcha del procedimiento especial sancionador.

Para una adecuada jerarquización de los bienes jurídicos, se estima primordial distinguir entre aquéllos que son directamente

preservados por la normativa constitucional, estatutaria y legal. Así, del artículo 41 constitucional, se desprenderían como propuesta de bienes jurídicos a tutelar: libertad, autenticidad y efectividad del sufragio; igualdad en las condiciones de financiamiento, uso de medios de comunicación social, tiempos de duración de precampañas y campañas; transparencia como un bien jurídico a tutelar frente a la procedencia, manejo y destino de recursos; institucionalidad como bien jurídico a tutelar con referencia a la propaganda política o electoral; legitimidad como bien jurídico que es preservado el sistema de nulidades. Dentro de los bienes jurídicos que podrían desprenderse del texto del código de la materia, están los de disciplina, orden y seguridad en el desarrollo de los procesos electorales como bienes a tutelar frente a conductas de los observadores electorales, notarios públicos y demás autoridades de las que se requiera información, entre otros.

II. Proporcionalidad.

Sobre este principio cabe mencionar que en una jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro es “GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA”¹⁴⁶, se precisó que el legislador al fijar el alcance de una garantía individual, debía: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad para que dicha limitación no se traduzca en una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Las ejecutorias del criterio mencionado sitúan el fundamento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad en el artículo 16 de la Constitución Federal y en ese entendido, prohíben al legislador actuar en exceso de poder o arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia que lleva por rubro “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

¹⁴⁶ Tesis: P./J. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, 130/2007, registro: 170740. Instancia: Pleno, novena época, p. 8.

ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”¹⁴⁷, ha establecido que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por encontrarse encaminados a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales. Al efecto, en la jurisprudencia en comento se precisó que los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad deberán ser observados como criterios básicos por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de pruebas en el ejercicio de la función investigadora respecto a la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, a saber:

“...idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una

relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.”

Para el autor Rubén Sánchez Gil¹⁴⁸, el criterio inmediato anterior citado, tiene especial importancia por haber sido el primero que fundamentó dicho principio en el texto de los artículos 14 y 16 constitucionales, para partir de la prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales con un enfoque panorámico que permite apreciar las tres dimensiones del mismo, a saber: idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*.

De lo antes expuesto se colige que la primera función de este principio está dirigida a limitar al legislador por cuanto a que le impone diversos deberes, a saber: justificar los supuestos de infracción y de sanción conforme a los criterios antes apuntados; precisar cuáles infracciones se consideran graves, leves o muy leves y, la cuantía de las mismas con miras a los bienes jurídicos tutelados y a los fines perseguidos por el ordenamiento jurídico, así como con referencia a la lesión o puesta en peligro de los mismos.

En un segundo plano, este principio se encuentra dirigido como mandato al operador de la norma, a quien corresponderá su concreción dentro de un marco legal preestablecido, pero con

¹⁴⁸ Sánchez Gil, Rubén “Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 21, Julio-Diciembre, año 2009, p. 478, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/cj/cj16.htm>.

¹⁴⁷ Tesis: 62/2002. Fuente: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, registro: 774. Instancia: Sala Superior, tercera época, p. 51.

la facultad de valoración respecto de diversas circunstancias al momento de la individualización de la sanción a propósito de un caso concreto, tales como el beneficio real obtenido por la comisión de la infracción, el daño causado al bien jurídico tutelado o el peligro en el que se le colocó, la capacidad económica, la reincidencia, negligencia o intencionalidad del infractor, los medios empleados, etc.

La adopción del principio de proporcionalidad desde sede legislativa, evitaría los excesivos márgenes de discrecionalidad que presenta el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en donde el legislador confió de manera absoluta al ámbito del operador de la norma, toda la labor de calificación respecto de la gravedad de las infracciones, lo que es inadmisibles por las razones que han sido expuestas y porque ha dado lugar a que dichos operadores de la norma, califiquen de grave a toda infracción al código electoral, lo que se corrobora con algunas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Ejemplo de ello es la sentencia 8 mayo 2008, pronunciada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en el juicio electoral 28/2007, promovido por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista. En el considerando IX dicha resolución, calificó de grave a toda violación a las disposiciones del Código Electoral vigente en ese entonces, a saber: "Son graves, las violaciones a las prohibiciones establecidas en el Código electoral local, como lo establece el último párrafo del artículo 370 del Código Electoral del Distrito Federal; es decir, el incumplimiento de las expectativas normativas-electorales señaladas de manera completa en el propio Código y que no requieren ser completadas por disposiciones emitidas por el Instituto Electoral del Distrito Federal." En igual tenor se encuentra la sentencia pronunciada en el expediente TEDF-JEL-018/2008, promovido por el Partido Revolucionario Institucional, en cuyo considerando II de reiteró como grave cualquier violación al Código Electoral. Luego entonces, la falta de calificación legislativa respecto de la gravedad de las infracciones, ha propiciado criterios totalitarios, lo que sin lugar a dudas es contrario al principio de proporcionalidad.

III. Legalidad.

La facultad sancionadora que ejerce el Instituto Electoral del Distrito Federal a través de sus órganos, constituye una parte de la función electoral que como tal, debe regirse, entre otros, por el principio de legalidad, según lo mandatan la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F.

Si bien es cierto que en este trabajo se ha sostenido que la sanción electoral debe ser vista como una garantía inmersa dentro del control constitucional y estatutario que ejerce el Instituto Electoral del Distrito Federal, no menos cierto es que el discurso de la defensa de la Constitución ó del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no puede ser llevado al extremo de admitir al órgano autónomo o jurisdiccional local, la ruptura de las reglas sustantivas o procesales preestablecidas so pretexto de enjuiciar la violación a alguna disposición constitucional o estatutaria. En ese sentido, se acusa como abuso de ese discurso de defensa de la constitución, la sentencia dictada con fecha 8 de mayo del 2008, en el juicio electoral TEDF-JEL-028/2007 que fue promovido por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista, específicamente los razonamientos vertidos el considerando CUARTO, denominado “Método de análisis de los agravios y fijación de la litis”, apartado I, inciso “D. Elaboración del dictamen Consolidado y del proyecto de



resolución”. Considerando que fue destinado al estudio del agravio en donde los partidos referidos, recriminaron a los órganos del Instituto Electoral del D.F., el hecho de no haber respetado los plazos establecidos para la tramitación del procedimiento fiscalizador.

Sabemos de antemano que la exigencia de justicia pronta y expedita prevista desde la Constitución Federal, no deja de ser una aspiración en la función jurisdiccional atinente a todas las ramas del derecho¹⁵⁰, de ahí que a nuestro juicio hubiera bastado que en la sentencia en comento, hubiesen sido expuestos los argumentos por los que se consideraba que la violación a los plazos respectivos, no había causado perjuicio alguno a las defensas de los partidos políticos involucrados. Pero en vez de ello, la resolución terminó por deformar el sentido de la facultad sancionadora, al grado de ponderarla por encima del principio de legalidad. Decisión que en lo conducente expresó, a saber:

“...No obstante lo anterior, independientemente de las responsabilidades de quienes incumplieron con lo preceptuado en el Código Electoral del Distrito Federal, por lo que **se ordena dar vista a la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Distrito Federal respecto de las posibles responsabilidades administrativas de quienes incumplieron con la normatividad aplicable, el hecho de que los plazos no se hayan respetado, no implica per se que lo resuelto sea inválido o nulo**, puesto que a pesar del retardo en la emisión de la resolución, ello no causó menoscabo alguno a la esfera jurídica de

¹⁵⁰ Con repercusiones importantes particularmente en el ámbito penal, por estar de por medio la libertad y en materia laboral, en donde los laudos pueden tardar años en llegar, lo que se traduce en salarios caídos a costa del patrón, quien no tendría por qué resentir en su patrimonio, el aletargamiento de la decisión de las autoridades laborales.

los impugnantes, ni imposibilitó el ejercicio de medio de defensa alguno, tras admitir y valorar los elementos que a su favor presentan los imputados, ni implicó la vulneración de la garantía de audiencia...

Una vez establecido lo anterior, es necesario señalar que en este punto se presenta una colisión de principios de la máxima jerarquía, por lo que es necesario establecer cuál debe prevalecer en el presente caso.

Así se observa que colisionan los siguientes principios:

a) Por una parte el **principio de justicia pronta y expedita**, que en el presente asunto implica el interés particular de los actores de que se respete el plazo legalmente establecido para la revisión de los informes de gastos de campaña sujetos a tope, e imposición de sanciones con motivo de las faltas electorales detectadas tras la revisión del referido informe; (Las negrillas son propias).

b) Por otra, el **principio sancionador electoral**, que en el presente asunto, implica el interés público de determinar si los partidos políticos cumplieron con las expectativas normativo-electorales (normas jurídico-electorales) respecto de las campañas realizadas con motivo del proceso electoral local del dos mil seis.

...

...es de puntualizar que el principio de justicia pronta y expedita no sólo encuentra sustento legal (los plazos fijados en el artículo 38 del Código Electoral del Distrito Federal), sino constitucional, en el artículo 17 de la Carta Magna y, **por otra parte, el principio mediante el cual es una obligación del Estado imponer las sanciones**

que correspondan en materia electoral lo cual le corresponde en concreto a la autoridad autónoma electoral local, que actúa en virtud del mandato constitucional consistente en que en cada entidad federativa se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse –artículo 122, apartado “C”, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), en relación con el diverso 116, fracción IV, inciso n)- y de que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone que las leyes electorales establecerán las faltas en esta materia y las sanciones correspondientes –artículo 136-, lo cual, en relación con lo dispuesto en los artículos 1º, inciso d) y 38, fracción V del Código Electoral del Distrito Federal (disposiciones que actualmente se encuentran en los diversos numerales 1º, fracción IV y 58, fracción V del Código Electoral vigente), llevan a concluir que es el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal quien en ejercicio del *ius puniendi* (obligación sancionadora del Estado) determina la existencia o no de faltas en materia electoral y su sanción.

Por lo anterior, los dos principios son jerárquicamente equivalentes.

Respecto de la segunda condición, del contenido de los dos principios ya referidos, en abstracto, no es posible apreciar una contradicción, sino que la misma se da en el caso concreto, pues dado el interés de los actores, **debe determinarse si en aras del principio de legalidad, debe sacrificarse la obligación sancionadora por parte del Estado.**

...En esta tesitura, tras haberse determinado que nos encontramos ante una colisión de principios, debe procederse a su ponderación.

...

Así, atendiendo a las directrices establecidas, debe prevalecer el interés por determinar si se cumplieron las expectativas normativo-electorales en esta materia, por parte de la otrora coalición “Unidos por la Ciudad”, que son de orden público y preferente a la pretensión de nulidad de la resolución RS-036-07, por su idoneidad, pues como ya se ha señalado, tiene legitimidad constitucional el interés adoptado como preferente, por resultar el adecuado para el logro de un fin constitucional y legalmente válido o apto para conseguir el objetivo pretendido, que es determinar la existencia o no de faltas en materia electoral y su sanción, lo cual no es un objetivo potestativo sino condición necesaria para el mantenimiento de la estabilidad democrática en la entidad, pues renunciar a dicha facultad implicaría abandonar el aseguramiento de condiciones de persistencia de la democracia, lo cual únicamente puede realizarse de manera contrafáctica; es decir, una vez que se han presentado las faltas electorales...” (Las negrillas son añadidas).

Razonamientos los anteriores que a nuestro juicio son inadmisibles pues las bases de la defensa de la Constitución y en el ámbito local, del Estatuto de Gobierno en el Distrito Federal, no pueden deformarse al extremo apuntado con anterioridad. En primer lugar se advierte que el derecho electoral sancionador no

es en sí mismo un principio como indebidamente se afirmó en la sentencia, sino que en el ámbito distrital, se trata de una garantía estatutaria para preservar las disposiciones electorales, garantía que como tal, debe ser ejercida al amparo de las reglas previamente establecidas y no de manera arbitraria. Los argumentos expuestos en la sentencia, llevados al extremo, autorizarían a que sea salvable cualquier violación legal imputable a las autoridades electorales, si con ella se busca el “mantenimiento de la estabilidad democrática en la entidad”.

Si bien es cierto que se trata de una garantía para preservar las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre la materia, ello de ninguna manera autoriza ignorar o soslayar los plazos para ejercer facultades de verificación, pasando por alto los procedimientos y competencias previamente establecidos en las normas de la materia. Sostener lo contrario sería tanto como hacer nugatoria cualquier regla procedimental (establecimiento plazos, competencias, pruebas, entre otras), lo que nos conduciría a grados de inseguridad groseros y contrarios a la aspiración de certeza como principio rector de la función electoral. No por casualidad las garantías constitucionales tales como el juicio de Amparo, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, han confiado a las leyes reglamentarias respectivas, su marco de actuación (Ley de Amparo, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, entre otras).

Baste la mención del ejemplo anterior para justificar las motivaciones que nos conducen a considerar a la ley como el terreno más objetivo para regular los siguientes aspectos, a saber: supuestos de infracción electoral; catálogo de sanciones; las reglas relativas al trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de

verificación¹⁵¹, investigación; y en general, las reglas que deben regir en el procedimiento sancionador mismo, propugnándose en estos rubros, por la adopción del principio de “reserva legal”, con posibilidad de reglamentación limitada. Lo anterior cobra sentido si se considera que en tratándose de los procedimientos seguidos ante otros órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el trámite para las quejas y denuncias, se encuentra regulado desde la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ordenamiento que es producto de la Asamblea Legislativa. En esa tesitura, no encontramos justificación alguna para dar diverso tratamiento a las reglas del procedimiento sancionador electoral, máxime si se considera que por mandato de los artículos 41, 116, fracción IV, inciso n) y 122 BASE PRIMERA, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como artículos 42, fracción X, 136 y 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sólo a la ley corresponde establecer los procedimientos para la aplicación de sanciones por parte del Consejo General. Lo anterior no significa desconocer la facultad normativa que asiste a los órganos autónomos constitucionales como el Instituto Electoral del D.F, simplemente se propugna en este trabajo, porque tanto las reglas del procedimiento sancionador, así como los supuestos de infracción electoral y las sanciones correspondientes, se encuentren previstos desde la “ley” como producto de la Asamblea Legislativa, sin perjuicio de la facultad de reglamentación que corresponda a tales órganos autónomos, siempre condicionada a la cobertura legal suficiente.

¹⁵¹ Por tal razón no se coincide con el sentido del criterio de interpretación contenido en la Jurisprudencia 12/2007, cuyo rubro es “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, registro: 1073, cuarta época. Instancia: Sala Superior, p. 34. Criterio en donde se reconoce la facultad de los institutos electorales para instaurar procedimientos sumarios preventivos.

Con relación al mandato de tipificación se estima que la norma que contenga un supuesto de infracción electoral, debe ser redactada de modo tal, que sus destinatarios conozcan con grados de previsibilidad aceptables qué es lo que se ordena ó prohíbe y las consecuencias jurídicas respectivas; pero sin llegar al extremo taxativo que sí es exigido a los tipos penales. A propósito de este principio, el Pleno de la Suprema Corte, en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”¹⁵², estableció que en materia electoral el principio de legalidad se traduce en una garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, con el fin de evitar que se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo. En lo concerniente al principio de certeza, el criterio en comento refiere que su papel consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.

La tensión entre positivismo y la creación del derecho por parte de los jueces electorales a través de métodos de integración, parecería surgir ante la ausencia o defecto en los supuestos de infracción electoral. Y es que no se soslaya que desde el momento en que la Constitución Federal, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., cimentaron el proceso de renovación

democrática en la observación y aplicación de una serie de principios, es inconcuso que la labor interpretativa de los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, no podría ser condenada al simple método de la subsunción, pero de ahí a que se admita que en materia de sanciones, dicha labor interpretativa pueda llegar al extremo de dar lugar a nuevos supuestos, hay un largo trecho. La efervescencia de los derechos humanos sin lugar a dudas que conlleva un alto nivel de protagonismo judicial, no así el lado contrario de la moneda, que está dado por el ejercicio de una facultad que por su naturaleza, puede llegar a afectar o al menos, restringir tales derechos. Con relación a esta tensión, el jurista argentino Rodolfo Vigo, ha expresado que:

“...una de las maneras más fáciles y hasta tentadoras de que pierda el intérprete el autocontrol es el “imperialismo constitucional”, o sea llevar la solución jurídica con la autoridad de la Constitución a los más variados problemas, a manera de tornar irrelevante a las otras fuentes del Derecho. Así la Constitución más que la fuente de las fuentes, se convierte en la única fuente del derecho, y como el intérprete constitucional es el autorizado para hablar en última instancia en su nombre, se consagra aquella hiperconstitucionalización judicial. Otro camino tentador que enfrenta el intérprete final de la Constitución es el de fijar una posición en materia estrictamente opinable, con lo que aquella pasa a ser la única válidamente disponible a tenor de lo que se sostiene inferir desde la Constitución...la concepción del intérprete se convierte en concepto constitucional. En un caso como el otro, la

¹⁵² Tesis P./J. 144/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Noviembre de 2005, registro: 176707. Instancia: Pleno, novena época, p. 111.

falta de autocontrol provocará en el terreno político una acumulación de poder a favor del Tribunal Constitucional que irá en demerito de los otros poderes estatales, y ello no sólo es perturbador del normal funcionamiento del Estado, sino fuente de tensiones por parte de los afectados.”¹⁵³

Al haberse privilegiado como uno de los principios rectores de la función electoral, el de “legalidad”, debe concluirse que en los casos en que el legislador ordinario ha omitido concretar los supuestos de infracción ó la sanción correspondiente, esa deficiencia no podría ser subsanada por ni por el Instituto Electoral del D.F. , ni por la creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del D.F. a través del método analógico o el recurso de la interpretación extensiva, sino que ello a lo sumo, podría dar lugar a una causa de invalidez de la norma secundaria ante el defecto de omisión.

Sobre el tema de omisión legislativa en materia de sanciones electorales, resulta interesante el estudio realizado por el Tribunal Pleno en la ejecutoria del 25 de agosto del año 2009, con la que fue resuelta la acción de inconstitucionalidad 21/2009 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en cuyo “SEXTO” considerando se estableció, a saber:

“Se declara la invalidez de los artículos 24, párrafo último y 321 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, en tanto presentan una omisión legislativa relativa consistente, respectivamente, en regular de manera deficiente las bases del principio de representación proporcional en la integración del Congreso Estatal, al desatender el

¹⁵³ Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2005, p. 128.

establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante, y en **regular de manera deficiente las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en el precepto 311, fracción V, del propio código, por las conductas previstas en el ordinal 315 del mismo ordenamiento**, lo que deberá subsanarse a la brevedad posible con anterioridad a que inicie el próximo proceso electoral”.

Criterio en donde el Máximo Tribunal prudentemente se abstuvo de realizar una interpretación dirigida a integrar la norma electoral deficiente, dejándose al Poder Legislativo de ese Estado, la obligación de subsanar tales defectos. Este análisis dio lugar a la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.”¹⁵⁴, en donde se precisó que la Constitución al haber establecido el imperativo para que las leyes electorales estatales, fueran determinadas las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, los Congresos Estatales incurrirían en omisión legislativa si en los códigos de la materia no es atendido el mandato constitucional de determinar faltas y sanciones que deban imponerse por aquéllas.

Por su parte, en una jurisprudencia emitida por el Pleno de la Corte, que lleva por rubro “CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR

¹⁵⁴ Tesis: P./J. 16/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Febrero de 2010, registro: 165211. Instancia: Pleno, novena época, p. 2324.

LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”¹⁵⁵ se precisó que el principio de certeza consiste en que las Legislaturas Locales deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, sin dejarles margen de arbitrio y discrecionalidad. En ese sentido, el criterio de interpretación en comento, impuso al legislador local el deber de precisar en la propia ley, la calificación en cuanto a la gravedad de las infracciones por las cuales se podría imponer como consecuencia la remoción de los integrantes de tales órganos, pues de lo contrario, se transgrediría el citado principio constitucional.

De ahí que la interpretación analógica y/o extensiva en el ámbito sancionador electoral por parte de las autoridades electorales locales, no sea por lo pronto, una alternativa viable ni aconsejable en el marco de la arena electoral, pues con los criterios de interpretación anteriormente apuntados, ha quedado confirmado que el mandato dirigido al legislador, no puede ser sustituido la actividad del juez.

Sobre el principio de “reserva legal” y sus diferencias con el mandato de legislar, la Maestra Laura Rangel Hernández ha señalado que:

“Dada su similitud, los textos normativos que incluyen

¹⁵⁵ Tesis: P./J. 46/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002, registro: 185795. Instancia: Pleno, novena época, p. 565.

mandato de legislar y reserva de ley podrían confundirse, pero no se trata de los mismo. En el primer caso el constituyente impone la obligación al órgano legislativo de emitir normas de desarrollo, instrumentación o armonización constitucional, en tanto que en el segundo e atribuye competencia al órgano para la producción de las normas jurídicas, de modo que concomitantemente e implícitamente se establece una prohibición para que dicho supuesto o derecho sea regulado por una disposición jurídica que no sea formal y materialmente una ley; este principio es fácilmente apreciable en materia de derechos humanos, respecto de las cuales la Constitución hace esta reserva con la finalidad de garantizar que los mismos no sean regulados y sobre todo eventualmente limitados por disposiciones infra-legales.”¹⁵⁶

Hemos dicho que la imposición de una sanción electoral puede afectar la esfera de algunos derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. En ese sentido, es inconcuso que para el derecho electoral sancionador, cobran vigencia tanto el mandato de legislar, como la reserva de ley, en los términos propuestos por la autora en cita.

Aunque la reserva legal ciertamente se perfila con matices que no serían admisibles en áreas como el derecho penal. Debe recordarse que en el primer capítulo de este trabajo vimos que una de las características de los órganos constitucionales autónomos está dada por la capacidad de dar lugar a cuerpos normativos.

¹⁵⁶ Rangel Hernández, Laura Maribel, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México*, prólogo de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2009, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, p. 56.

Hemos advertido en este apartado que desde nuestra óptica, el Instituto Electoral del D.F. a través de los diversos ordenamientos que emita, podría desarrollar los supuestos de infracción y sanciones siempre y cuando no se dé lugar a nuevos supuestos de infracción y sanciones ó que alteren la naturaleza de las ya previstas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Por lo demás, el artículo 35 del ordenamiento jurídico invocado da fe de esa capacidad normativa que tiene el Instituto Electoral del D.F., lo que es claro ejemplo de la flexibilización del principio de “reserva legal” en esa materia, dispositivo que establece como una de las atribuciones del Consejo General, la de aprobar diversos ordenamientos, tales como:

- a) El reglamento interior del Instituto Electoral;
- b) Estatuto del Servicio Profesional Electoral;
- c) Reglamentos para el funcionamiento de la Junta Administrativa, sesiones del Consejo General, Comisiones, Comités y Consejos Distritales, liquidación de las Asociaciones Políticas, fiscalización de los recursos de las Asociaciones Políticas, trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación y registro de partidos locales y de organizaciones ciudadanas;
- d) La normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y de participación ciudadana, empleo de sistemas electrónicos de votación y voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero. Delegación normativa que a nuestro juicio es contraria a lo dispuesto en el artículo 42, fracción X del Estatuto de Gobierno del D.F. por cuanto a que sólo la Asamblea Legislativa se encuentra facultada para “expedir las disposiciones que rijan las elecciones

locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los demás órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.”

e) La normatividad que mandata la legislación local en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, entre otras; y

f) Los ordenamientos que sean necesarios para su correcto funcionamiento.

Finalmente, por lo que respecta al Estatuto de los Servidores del Instituto Electoral del D.F., esta facultad normativa del órgano autónomo, según se desprende del artículo 126 del Código de la materia, quedó condicionada a la previsión de una serie apartados que deben ser considerados por el Consejo General, entre ellos, el previsto por el inciso g) de la fracción I, relativo a la aplicación de sanciones y separación del Servicio Profesional Electoral.

IV. Irretroactividad en perjuicio.

Del análisis de algunos casos, se ha advertido la necesidad de extender este principio al ámbito de las disposiciones electorales de naturaleza adjetiva. Sobre este tema, estimamos puntual invocar la sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal con fecha 8 de mayo del 2008 en el expediente TEDF-JEL-028/2007, en cuyo “Considerando IV”, se expresó que uno de los agravios hechos valer por los partidos actores (Revolucionario Institucional y Verde Ecologista), se hizo consistir en la aplicación retroactiva de los Acuerdos con los que la Comisión de Fiscalización había autorizado el monitoreo de spots de radio y televisión, toda vez que a decir de los partidos inconformes, al tiempo en que fueron aprobados tales Acuerdos, ya habían transcurrido cincuenta y nueve días de campaña y al modificarse las bases técnicas, ya había concluido incluso las campañas electorales. En este caso, la autoridad jurisdiccional omitió hacer pronunciamiento alguno sobre este particular pues su análisis se enfocó exclusivamente a determinar que en la especie, había sido vulnerado el mandato constitucional que prohíbe la absolución de la instancia.

Al converger en un mismo órgano –Instituto Electoral del Distrito Federal- las facultades normativa y la sancionatoria, sería óptimo el establecimiento de límites en cuanto al ámbito

temporal de validez de las disposiciones que emita en ejercicio de esa facultad. Con ello se evitaría que las reglas relativas a los procedimientos de verificación respecto del cumplimiento de las disposiciones electorales, queden a entera disposición del Instituto, con infracción a los principios de certeza y seguridad jurídicas. De ahí que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe establecer claramente la prohibición de aplicar retroactivamente tanto las disposiciones sustantivas, como las adjetivas, incluidas desde luego, las disposiciones jurídicas que en el ejercicio de esa facultad normativa, sean emitidas por el Instituto Electoral. Lo que resulta necesario en atención a la facilidad con la que el órgano autónomo, puede variar el contenido de las disposiciones respectivas por no encontrarse sometido a las mismas formalidades que rigen para el Poder Legislativo en tales circunstancias.

No escapa a la vista de este estudio que existen tesis de jurisprudencia sobre la aplicación retroactiva de las normas procesales, entre ellas la tesis 1.8º.C. J/1¹⁵⁷, en donde entre otras cosas, se estableció que si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última. Interpretación que a contrario sensu, nos lleva a concluir que si después de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso,

amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, sí podría hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues se privaría, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba. De ahí que no sea absoluta la idea de negar al derecho adjetivo, la posibilidad de ser retroactivo.

¹⁵⁷ Tesis: 1.8º.C. J/1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Abril de 1997, registro: 198940, novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, p. 178.

V. Algunas consideraciones sobre el principio de culpabilidad.

En materia penal, la culpabilidad es un juicio de reproche que se realiza al autor de un delito; juicio que requiere de la concurrencia de los siguientes elementos, a saber: imputabilidad –capacidad psíquica de culpabilidad¹⁵⁸; conocimiento de la antijuridicidad del hecho; y la exigibilidad de otra conducta en atención a las circunstancias que concurrieron en la realización de un hecho típico. Cada uno de esos elementos tiene sus correlativos aspectos negativos, mismos que pueden tener por efecto la exclusión o atenuación la culpabilidad del agente, lo que a su vez se traduce en la eliminación o disminución de la sanción penal correspondiente. Al entrañar un desvalor ético-social respecto de la conducta del autor de un delito, este juicio de reproche requiere analizar puntualmente el grado de libertad que tuvo el individuo cuando realizó el hecho típico, lo que sin lugar a dudas es determinante y fundamental para la imposición de una pena. Sobre este tema, la autora Ángeles de Palma, ha señalado lo siguiente:

¹⁵⁸ Aunque por mandato del artículo 29, fracción VII, del Código Penal para el Distrito Federal, aún en los casos de trastorno mental, el hecho será imputable al agente siempre que éste haya provocado ese estado, para cometer el ilícito de que se trate (acción libre en su causa).

“Recordemos, que en el Derecho Penal la pena principal es la privativa de libertad. Además, la pena está llamada a cumplir una función preventivo-retributiva, sin olvidar que, por imperativo constitucional (artículo 25.2), debe también cumplir una función de tratamiento: <<estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social>>. Ello explica la necesidad de llegar hasta el fondo en cada una de las circunstancias subjetivas que rodean al hecho delictivo.”¹⁵⁹

Los estándares elevados exigidos por el derecho penal para determinar la culpabilidad de un individuo, se justifican en función de la finalidad perseguida con la imposición de una “pena”, que según se ha visto en este trabajo, es la prevención, retribución y reinserción (artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Estándares que no tendrían por qué estar presentes en el ámbito del derecho electoral sancionador puesto que, como se ha visto, sería un desvío de poder, asignar a la sanción electoral la misma función que tiene la pena en el terreno del *ius poenale*. La adopción de un esquema de culpabilidad penal en el terreno electoral, sería inviable por razones de tipo pragmático y la larga, podría implicar más costos que beneficios dado el enorme margen de subjetividad implícito en una valoración así llevada. Es decir, no consideramos que a las autoridades electorales, se les deba cargar la labor de realizar juicios valorativos respecto de la conducta de cada uno de los sujetos infractores para examinar los grados de libertad de cada uno de ellos al momento de realizar el supuesto de infracción, pues si el ordenamiento electoral les reconoce el derecho de actuar en ese

ámbito, entonces debe admitirse que tienen la capacidad jurídica para adecuar su conducta a la norma y obligarse en los términos que ésta mandata. Además, como acertadamente advierte el autor Alejandro Nieto, que aunque referido su argumento al ámbito del derecho administrativo sancionador, puede ser adaptado al tema del derecho electoral sancionador:

“Nótese, en efecto, que siempre se termina encomendando al juez que busque una culpabilidad en condiciones muy difíciles, cuando no imposibles, de averiguación, pues a tal fin se le proporcionan unas herramientas técnicas tan útiles como peligrosas, al estilo de culpa leve y aun levísima, la negligencia y la imprudencia. Es claro que nadie puede escapar a tales imputaciones puesto que, en un mundo social y tecnológicamente complejo siempre hay algo incorrecto que no puede evitarse por mucha diligencia que se haya empleado...

...

Los jueces españoles, en definitiva, pueden imputar negligencia o culpa levísima a cualquiera e incluso están obligados a hacerlo para salvar el principio de culpabilidad al que se sienten vinculados pero cuyo respeto ciego no les vale para resolver el caso concreto.

En mi opinión, sin embargo, obrar así es no tomarse en serio una cuestión técnicamente tan delicada y humanamente tan importante como la de la culpabilidad y es forzar a los jueces a hacer imputaciones arbitrarias que van más allá de lo que se ha probado o percibido. Cuando el juez en conciencia, quiere sancionar, ha de colgar a alguien el

¹⁵⁹ De Palma Del Teso, Ángeles, *op. cit.*, nota 51, sin página, texto tomado del Capítulo “5. El principio de culpabilidad en sentido estricto: Exigencia de dolo o culpa”, inciso V. “El dolo en el derecho sancionador administrativo”, párrafo 8.

título de culpable y ha de hacerlo –por imperativo gratuito de una doctrina imaginada- por mucho que personalmente le repugne. ¿Qué necesidad hay de hablar de culpabilidad –un fenómeno psíquico rigurosamente personal- cuando estamos ante una infracción cometida por una empresa que pertenece a un holding multinacional cuyos propietarios y directores nos son absolutamente desconocidos? ¿Dónde está la culpa levisima de quien incumplió la cláusula equis de unas normas técnicas aplicables por remisión de tercer grado?

...

Tiene razón, por tanto, el Tribunal Constitucional cuando afirma que para aplicar en el Derecho Administrativo Sancionador la culpabilidad penal hace falta realizar algunos ajustes o modalizaciones. Lo que sucede es que si en tales reajustes se elimina un elemento esencial, como es la imputación personal, desaparece la sustancia. Si se suprimen los huevos de las tortillas para adaptarlas a un enfermo de colesterol, ya no será tortilla y habrá que ser más sincero y dar otro nombre al alimento que se prepare. En Bruselas y en Luxemburgo han sido más eficaces. Los tribunales europeos, al percatarse de las dificultades de verificar la culpabilidad tratándose de asuntos o sujetos complejos, en lugar de intentar desenredar el nudo gordiano, hacen como Alejandro y lo cortan de tajo con la espada del dogmatismo. En suma, **resuelven la cuestión con la responsabilidad objetiva sin acudir a rodeos.**¹⁶⁰ (Las negrillas son propias).

160 Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, nota 32, pp. 456 y 457.

En materia electoral ha sido común la práctica de fincar responsabilidad a los partidos políticos, respecto de la conducta de terceros a partir de la figura de la *culpa in vigilando*. Se parte de la consideración de que tanto las agrupaciones políticas locales, así como los partidos políticos son “garantes” de las conductas de sus militantes, lo que se corrobora en términos de los artículos 200, fracción I y 222, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F. Aunque por mandato del artículo 377 del mismo ordenamiento, dicha responsabilidad se hace extensiva a la conducta de los candidatos e incluso, simpatizantes y en general, de cualquier persona relacionada con sus actividades según lo disponen algunos criterios de interpretación.

Por lo que respecta a la responsabilidad de las personas jurídicas, cabe mencionar que en materia penal tal aspecto es regulado por el artículo 27 del Código de la materia, mismo que establece, a saber:

“Artículo 27. (Responsabilidad de las personas morales). Para los efectos de este Código, sólo pueden ser penalmente responsables las personas físicas. Sin embargo, cuando un miembro o representante de una persona moral, con excepción de las instituciones públicas del Distrito Federal, cometa algún delito con los medios que para tal objeto la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito resulte cometido a su nombre, bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente y con intervención del representante legal, las consecuencias jurídicas accesorias previstas en los artículos 68 y 69 de este Código para dichas

personas, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por los delitos cometidos.”

La disposición en cita al precisar que sólo las personas físicas pueden ser penalmente responsables, ha adoptado el principio *societas delinquere non potest*. Es decir, las consecuencias jurídicas que en su caso, pueden llegar a imponerse a una persona jurídica, son de naturaleza accesorio y no principal. De ahí que dado ese carácter accesorio, tales consecuencias no podrían ser impuestas a propósito de la comisión de un hecho tipificado como delito, si antes no se ha determinado la culpabilidad de la persona física vinculada con dicha persona moral. Sobre este tema, el doctor Moisés Moreno Hernández ha señalado que las consecuencias a que se refieren los artículos 68 y 69 del ordenamiento invocado, no son más que sanciones de naturaleza “administrativa” por más que sea el juez penal el que las imponga en una sentencia. Sobre este particular, el autor en cita refiere que:

“...el hecho de que la ley las considere además como consecuencias jurídicas accesorias, seguramente planteará el problema de que existen otras sanciones que son “principales”, pues ellas no pueden ser otras que las que se prevén para las personas físicas. Por ello, también habrá que entender que la responsabilidad de la persona jurídica tendrá un carácter accesorio respecto del hecho cometido por una persona física, miembro de aquélla”¹⁶¹.

¹⁶¹ Moreno Hernández, Moisés, “Responsabilidad de las personas jurídicas y sus consecuencias”, en García Ramírez, Sergio e Islas De González Mariscal, Olga (coordinadores), *Análisis del nuevo código penal para el Distrito Federal. Terceras Jornadas sobre Justicia Penal*

En un afán por construir criterios “subjetivos” de culpabilidad para atribuir a un partido político, precandidatos y candidatos, la responsabilidad por conductas de otros sujetos, las magistraturas especializadas federal y del D.F., han dado lugar a las tesis que llevan por rubro “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”¹⁶² y “PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN SER RESPONSABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y/O PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”¹⁶³. Criterios en donde la responsabilidad por hechos de tercero es justificada a partir de la figura de la *culpa in vigilando*, en donde se asigna el papel de garante a los partidos políticos, precandidatos y candidatos, respecto de la conducta de los sujetos que se precisan en los criterios de referencia.

Pues bien, en materia penal esta figura de *culpa in vigilando* tiene su correlativa en los delitos de omisión impropia, arduamente criticados por la doctrina penalista por extender como “mancha de aceite” el halo de responsabilidad penal. Con relación a los delitos de omisión, el jurista Enrique Gimbernat, ha referido que el problema central para la dogmática penal en este tipo de ilícitos, radica en determinar *cuándo el que se abstiene, puede ser hecho responsable del resultado al igual que si lo hubiera causado mediante una conducta activa, o una participación delictiva, igual que si hubiera contribuido positivamente al hecho principal (delito*

“Fernando Castellanos Tena”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 164, *biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/997/17.pdf*.

¹⁶² Tesis XXXIV/2004, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 247. Instancia: Sala Superior, tercera época, p. 754.

¹⁶³ Tesis TEDF4EL 031/2010, época cuarta.

*impropio de omisión o de comisión por omisión) y cuando no es ese el caso (delito de omisión propia)*¹⁶⁴.

Una de las principales críticas que podríamos enderezar en contra de este esquema de responsabilidad basado en la culpa *in vigilando*, que a nuestro juicio no es más que una de las modalidades de la responsabilidad objetiva, es que pone en absoluta evidencia lo baladí de los criterios de interpretación que han erigido a la presunción de inocencia como uno de los principios que deben regir en el derecho sancionador electoral, a saber:

La aplicación del principio de presunción de inocencia ha sido reiterada en varios de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre ellos se mencionan los que llevan por rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”¹⁶⁵ (en donde es factible superar dicha presunción con simples indicios y a través de las reglas de la lógica y máximas de experiencia de la autoridad investigadora) y “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES”¹⁶⁶ (en donde se exige la demostración plena la responsabilidad del supuesto infractor). Si

como afirman las tesis en cita, la presunción de inocencia es un principio aplicable en el régimen sancionador electoral, entonces no alcanzamos a comprender cómo es posible que concomitantemente se acepte un diseño de responsabilidad basado en la figura de la culpa *in vigilando*, que sería la negación misma de tal principio. Ello es así en atención al terreno incierto en el que sustenta el esquema de culpa *in vigilando*, incierto porque parte de la hipótesis de que la infracción no se hubiera verificado, si el agente que funge como garante, se hubiera comportado de otra manera, siendo inconcuso que ello constituye una conjetura que escapa a toda comprobación empírica. Entonces, al ser hipotética la base en la que se apoya este esquema de responsabilidad, es evidente la aniquilación del tan pretendido principio de presunción de inocencia.

Cuando lo que está en juego es el poder, sería ingenuo privilegiar el principio de presunción de inocencia o de culpabilidad como fundamento de la sanción; como ingenuo sería el pretender reducir el margen de responsabilidad a través de la eficacia de figuras como el error o de otras causas de justificación en un ámbito en el que la exigencia de conocimiento de la norma, tendría que ser superlativo. El grado de diligencia que debe ser exigido a los partidos políticos, pre candidatos, candidatos y militantes, debe ser superior al que debe ser exigido a cualquier otro posible infractor de la norma en razón de su especialización.

En otro orden de ideas, se precisa que el deber de vigilancia impuesto por la norma a los partidos y agrupaciones políticas va demasiado lejos cuando extiende su ámbito al de la conducta de los “simpatizantes”, ello es así si se considera que el número infinito de personas que estarían dentro de esa categoría, impide que el garante tenga un margen de maniobra capaz de controlar sus actos. Lo anterior

164 Gimbernat Ordeig, Enrique, *Estudios sobre el delito de omisión*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, p. 128. Sobre la ampliación de las fuentes de la posición de garante, el autor citado hace una crítica a la tópica incontrolada e incontrolable que ha dado paso a nuevas posiciones de garante, pues en su opinión, se ha dado por hecha la existencia de tales posiciones de garante sin que apenas se hagan esfuerzos para justificarlas.

165 Tesis: XVII/2005. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 419. Instancia: Sala Superior, tercera época, p. 791.

166 Tesis: XLIII/2008. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, registro: 1185. Instancia: Sala Superior, cuarta época, p. 51.

se problematiza si se considera que en muchas de las ocasiones, el autor directo de la infracción, ni si quiera es identificable o peor aún, bajo la máscara de un acto proveniente de un “simpatizante”, se puede realizar el supuesto de infracción, justamente para perjudicar al partido. Entonces, no nos queda más que refutar una posición de garante con esos alcances, de ahí que los “simpatizantes” deban responder directamente por las infracciones que cometan.

Ante semejante panorama y dada la celeridad que demanda el procedimiento electoral sancionador, propugnamos por un sistema de responsabilidad (no culpabilidad) en donde una vez corroborado el carácter objetivo de las conductas y determinada la participación del autor directo, ello sea suficiente para justificar la imposición de la sanción, aunque con la consideración de algunos aspectos subjetivos distintos al dolo y a la culpa que sirvan de paliativos para reducir los efectos perniciosos de una responsabilidad objetiva como tal. Al respecto, resulta loable que el Instituto Electoral del Distrito Federal, haya dado lugar a un esquema que tendría por efecto neutralizar esa posibilidad de responsabilizar a un partido, coalición, aspirante a precandidato, o candidato respecto de conductas realizadas por otros, mismas que se encuentran detalladas en el artículo 19 del *Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de precampaña y de campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal*, a saber:

“Artículo 19. No serán atribuibles al aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición, los actos realizados por terceros siempre y cuando el interesado demuestre haber realizado al menos las acciones siguientes:

- I. Que se haya pronunciado públicamente con el objeto de deslindarse de tal hecho;
- II. Que haya solicitado al tercero el cese de la conducta infractora, y
- III. Que haya denunciado ante la autoridad competente el acto que se presume infractor de la ley.

Estas y otras medidas y acciones que adopte el interesado deberán cumplir las condiciones siguientes:

- a) Eficacia: Que su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada;
- b) Idoneidad: Que resulte adecuada y apropiada para ese fin;
- c) Juridicidad: Que en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia;
- d) Oportunidad: Que la actuación sea inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y
- e) Razonabilidad: Que la acción implementada sea la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.”

Aunque algunas de las medidas antes señaladas (tales como la exigencia de que su implementación tenga por efecto el cese de la conducta infractora ó que la actuación sea inmediata al desarrollo de los hechos ilícitos), en realidad no deberían ser cargas impuestas al aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición, sino que deben ser una función propia del Instituto Electoral del D.F. como guardianes prístinos de la normativa electoral local, es decir, no se puede

pretender que los sujetos mencionados sustituyan en dicha función, al propio Instituto Electoral del D.F. Por lo anterior, consideramos que para fincar la responsabilidad por hechos de tercero, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., debe contemplar el establecimiento de los siguientes requisitos, a saber:

1. Que se acredite la transgresión de una disposición electoral;
2. Que el autor directo de la infracción electoral, esté identificado y exista una relación de causalidad entre la transgresión de la disposición y su conducta;
3. Que entre el autor directo de la infracción electoral y el aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición, exista una vinculación física o jurídica tal, que el aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición, tenga margen de maniobra real respecto de las actividades del sujeto infractor. Presumiéndose que tiene ese margen de maniobra cuando el infractor forma parte de la estructura del aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición (a consecuencia de una relación laboral, de un contrato de prestación de servicios ó contratos de diversa índole que lo vinculen jurídicamente) ó tiene una relación en donde participe de sus acciones y decisiones;
4. Que el aspirante a precandidato, o candidato, partido político o coalición partido, haya aprovechado en su favor los beneficios que en su caso, se hubieran generado con la infracción o no los hubiere rechazado.

Por todo lo anteriormente expuesto, se arriba a la conclusión de que los aspectos subjetivos como la intencionalidad o negligencia en la comisión de la infracción, sólo deben operar como criterios de graduación de la sanción correspondiente, no así para enjuiciar la capacidad de acción pues el primer escollo que enfrentaría tal pretensión, estaría dado por la imperiosa necesidad de construir tipos de infracción electoral que respondan a formas dolosas ó culposas de comisión. Es decir, el derecho electoral sancionador debe prescindir de las categorías conceptuales desarrolladas por el derecho penal en torno al dolo y a la culpa como elementos subjetivos del tipo penal. Sin que ello deba significar per sé un menoscabo garantista, en tanto sean respetados los paliativos a que nos hemos referido, así como el resto de los principios que han quedado expuestos en este trabajo.

VI. Principio non bis in idem y de no absoluciónde la instancia.

Ambos principios se encuentran establecidos en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este trabajo se ha sostenido que la sanción electoral no puede tenerse como una expresión del poder punitivo del Estado, pero no por ello resultaría aceptable una reacción desmesurada del Estado en perjuicio de la misma persona mediante la imposición de sanciones de diversa naturaleza (fundamentadas en ordenamientos jurídicos diferentes) a consecuencia del mismo hecho, pues ello estaría en contra del principio de proporcionalidad y racionalidad de las sanciones a que nos hemos referido con antelación.

En tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos, este principio prácticamente ha sido diluido, ejemplo de ello son los criterios expresados en la tesis cuyo rubor es “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO”¹⁶⁷ y “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS

¹⁶⁷ Tesis: 2a. LXXV/2009 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Julio de 2009, registro: 166871. Instancia: Segunda Sala, novena época, p. 465.

MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”¹⁶⁸. Criterios en donde se arribó la conclusión de que el sistema sancionador descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Interpretación que sin lugar a dudas, tolera los excesos en la reacción del Estado frente a la ilicitud de una conducta. De ahí que se considere necesaria la adopción sin matización alguna este principio de *non bis in idem* no sólo en el ámbito del derecho electoral sancionador, sino también en los ámbitos del derecho administrativo sancionador y el disciplinario en general.

Igualmente se aprecia importante que en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., se establezca expresamente la prohibición de absolver de la instancia, prohibiendo prácticas tales como la revocación de una resolución o de privarla de efectos, con el propósito de dejar a la autoridad electoral en posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento con el objeto de allegarse de más elementos probatorios, lo que lesionaría gravemente el principio de seguridad jurídica.

De modo que en ejercicio de la facultad sancionadora, la autoridad quede obligada a decidir si impone o no la sanción de que se trate, sin posibilidad de postergar la aplicación de la consecuencia jurídica respectiva.

¹⁶⁸ Tesis: P. LX/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996, registro: 200154. Instancia: Pleno, novena época, p.128.

VII. Especialidad.

La facultad de imponer sanciones por faltas a disposiciones en materia electoral, ha sido establecida a favor del Instituto Electoral del Distrito Federal, a través de su Consejo General. De ahí se sigue que su ejercicio no podría ser delegado en autoridades de diversa naturaleza. En ese tenor, la calidad del sujeto infractor (ministro de culto, notario, extranjero, etc.) no debe ser un factor capaz de sustraerlo del poder sancionador del Instituto Electoral del D.F. cuando aquél ha infringido una disposición prevista en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Ya se ha visto que cada rama del derecho al tener un objeto de regulación específico, el régimen sancionador que sea diseñado para cada una de ellas, debe ser consecuente con los fines perseguidos por el ordenamiento jurídico de que se trate.

Con base a lo anterior, se estima poco afortunado que en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, así como en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del D.F., publicado en la Gaceta Oficial el 15 de abril del 2011, la calidad de los sujetos infractores haga las veces de fuero especial, para someterlos al ámbito de competencia de otras autoridades, bajo reglas procedimentales diversas. Esta delegación de facultades no sólo contraviene lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo artículo 136 establece que



la “ley electoral” establecerá las faltas en la materia y las sanciones correspondientes, sino que también vulnera el principio de igualdad de método.

Con ocasión de lo anteriormente expuesto no coincidimos con los argumentos esgrimidos en el criterio de interpretación que lleva por rubro “ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO. LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA COMPETENTE PARA SANCIONARLOS POR LA INFRACCIÓN A NORMAS ELECTORALES”¹⁶⁹, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se arribó a la conclusión de que para preservar el principio histórico de separación Estado-iglesias (de manera que las iglesias no se inmiscuyan en la vida civil y política del país y las autoridades tampoco interfieran en la vida interna de las iglesias y asociaciones religiosas), en el evento de que se vulnere la prohibición de realizar acciones de proselitismo electoral o de inducción al voto ciudadano, las atribuciones del Instituto Federal Electoral deben limitarse a la integración del expediente motivo de la denuncia (efectuar las indagaciones necesarias, recabar la información, pruebas y documentos que resulten indispensables para determinar si existe una transgresión a las disposiciones electorales); en tanto el criterio de interpretación en comento, deja como una facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación, la de imponer la sanción respectiva.

En nuestra opinión tal criterio de interpretación antes apuntado ha tergiversado los fines para los cuales ha sido diseñada la facultad sancionadora en uno y otro ordenamiento jurídico. Lo anterior es así si se considera que el régimen sancionador previsto

¹⁶⁹ Tesis: 11/2011. Versión electrónica, registro: 1471, cuarta época. Instancia: Sala Superior Jurisprudencia.

por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a diferencia de lo que acontece con el diseñado por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., no indica con precisión qué sanción corresponde para cada supuesto de infracción contenido en su cuerpo normativo, pues de conformidad con el artículo 32 de la ley mencionada, a los infractores de dicho ordenamiento se les podrá imponer una o varias de las sanciones que contempla y que son: Apercibimiento; multa de hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el D.F.; clausura temporal o definitiva de un local destinado al culto público; suspensión temporal de derechos de la asociación religiosa en el territorio nacional o bien en un Estado, municipio o localidad; y cancelación del registro de asociación religiosa. Es decir, que la autoridad autorizada para sancionar, podría escoger cualquiera de las alternativas antes apuntadas. Mientras que el régimen sancionador previsto en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente para el Distrito Federal, establece sanciones específicas para cada supuesto de infracción, lo que sin lugar a dudas es contrario al principio de igualdad.

Además de lo anterior, se advierte que los supuestos de infracción previstos en materia electoral por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, parecen agotarse en las conductas a que se refieren las fracciones I y IX del artículo 29 del ordenamiento jurídico en cita, a saber:

- I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos; y
- IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;

Conductas que sin lugar a dudas, son pocas en comparación a aquéllas que se encuentran previstas en los supuestos de infracción a que se refiere el artículo 378 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., en las que puede incurrir cualquier persona física ó jurídica (sea o no ministro de culto). Es decir, debido a lo específico de su objeto (hacer prevalecer el principio de separación Iglesia-Estado), la Ley de Asociaciones Religiosas dejó a un lado otro tipo de conductas que desde la óptica del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, sí serían sancionables y en donde no se requiere tener una calidad específica para ser considerado como infractor de la disposición. Ejemplo de lo anterior es el supuesto de infracción a que se refiere el artículo 378, fracción VIII del Código de Instituciones, mismo que es sancionado por mandato del artículo 380 del mismo ordenamiento jurídico, hasta con el doble del monto de la aportación ilícitamente realizada. Luego entonces, a nuestro juicio y por razón de especialidad, debe corresponder a las autoridades electorales, la facultad de sancionar las infracciones que en materia electoral, de modo que sea irrelevante la calidad específica de los sujetos infractores, lo que cobra sentido si se considera que aún la propia Ley de Asociaciones Religiosas en su artículo 25, si bien establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación, la aplicación de dicha ley, no menos cierto es que dicho precepto también señala que las autoridades de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, son auxiliares de la Federación en esta materia. Precepto que prohíbe a las autoridades mencionadas intervenir en los asuntos internos de dichas asociaciones religiosas, sin que en nuestra opinión, pueda reputarse como una intervención de ese talante a la facultad sancionadora que estatutariamente corresponde ejercer a las

autoridades electorales, sobre todo si se considera que la naturaleza de las sanciones contempladas en el Código de la materia, salvo la multa, es diversa a las sanciones contempladas en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público –mismas que sí podrían tener impacto en los asuntos internos de esas asociaciones-. De manera que la imposición de alguna de las consecuencias previstas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F., no se traduciría en una intervención en los asuntos internos de dichas asociaciones.

Por idénticas razones es que se estima poco afortunado que el código de la materia haya delegado su competencia a diversas autoridades con base a la calidad del sujeto infractor (notarios, extranjeros, entre otros).

CONCLUSIÓN

La evolución del derecho electoral nos ha conducido a la consolidación de todo un sistema sancionador con anclaje en los artículos 41, 116, fracción IV, inciso n) y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que aunado a la naturaleza misma de las autoridades electorales del Distrito Federal, nos autoriza para confirmar la autonomía del derecho electoral sancionador, frente a otras ramas del derecho como lo son la penal y la administrativa. Pero al propio tiempo, esta evolución, ha venido a estrechar los puentes de comunicación entre el derecho electoral y el derecho procesal constitucional, no sólo por cuanto a la labor de las magistraturas especializadas se refiere (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Tribunal Electoral del Distrito Federal), sino también por la relevancia que tienen los institutos electorales, como guardianes prístinos de las disposiciones constitucionales, estatutarias y legales en la materia.

En ese sentido, cualquier intento por dotar de contenido axiológico al derecho electoral sancionador, deberá partir del reconocimiento de que el papel de los institutos electorales no se limita en forma exclusiva a la gestión de elecciones, sino que como órganos constitucionales autónomos, al contar con facultades para investigar y en su caso, sancionar conductas contrarias a la normativa

electoral, indiscutiblemente ejercen actos de control, mismos que no comparten los fundamentos ni las finalidades atinentes a otras ramas del derecho como son la penal o la administrativa.

Es por lo anterior que en este trabajo se ha sostenido que ninguna de las sanciones previstas en el Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en el Distrito Federal, podría ser sustentablemente considerada como expresión punitiva del Estado. Sino que por su finalidad, la facultad sancionadora en materia electoral, responde más al diseño de una garantía “estatutaria” creada para que la actuación de cada uno de los agentes destinatarios, se adecue a los límites, principios y disposiciones que rigen en la materia electoral, contenidos en el bloque de constitucionalidad electoral, que en el Distrito Federal se encuentra integrado por la Constitución Política de la República Mexicana y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de modo que al quebrantarse dicho orden, se haga preciso el restablecimiento de la constitucionalidad y legalidad conculcadas, no habiendo por tanto, componente punitivo alguno. Aceptar lo contrario implicaría desnaturalizar la función propia que, dentro del sistema jurídico mexicano, ha sido asignada a cada rama del derecho de manera particular.

Todo ordenamiento jurídico es perfectible y en ese sentido, se esperaría que este trabajo abone algún provecho en la construcción de un régimen sancionador más acorde con la teleología de la justicia electoral y su papel en el concierto de la defensa de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

□ Libros

ACKERMAN ROSE, John Mill, “Luces y sombras en la protección orgánica de la Constitución en materia electoral”, en: FERRERMAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coordinadores), *La protección orgánica de la Constitución, Memorias del III Congreso Mexicano en Derecho Procesal Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 393-413, biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/20.pdf.

_____, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” en: CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (coordinadores), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 3-21, www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf.

_____, “Por un nuevo derecho electoral”, en: ACKERMAN ROSE, John Mill (coordinador), *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, México, 2011, pp. 1-12, biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/4.pdf.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 12ª ed., México, Porrúa, 1995.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, prólogo de Manuel Rebollo Puig, España, Civitas, 2007.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 1995, *biblio.juridicas.unam./libros/1/288/5.pdf*.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad (Teoría General, Argentina, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos)*, México, Porrúa, 2005.

CABALLERO OCHOA, José Luis, “Cláusula de interpretación conforme y el principio PRO PERSONA”, en: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012.

CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

_____ y **SALAZAR, Pedro** (coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Los órganos constitucionales autónomos. Antología de derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal. Parte general*, México, Porrúa, 2011.

CASTILLO MILLA, Félix, “Sistema electoral y partidos políticos”, en: VARIOS, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 225-249, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/17.pdf>.

CONDE MUÑOZ, Francisco, *Derecho Penal. Parte General*, 3ª ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch libros, 1998.

DAUNOU, P.C.F., *Sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad*, México, 1823, imprenta de D. Mariano Ontiveros, en: DE ZAVALA, Lorenzo, *Obras El Periodista y el Traductor*, prólogo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez, México, Biblioteca Porrúa, número 32, 1966.

DE LA TORRE, Jaime Benjamín y HERNÁNDEZ BARAJAS, Celso Mario, “Ley procesal electoral y derecho administrativo sancionador electoral en el Distrito Federal”, en: CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrian Joaquín (comps.), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 364-402.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *El principio de culpabilidad en*

el derecho administrativo sancionador, Madrid, España, editorial Tecnos, 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo. Segundo curso*. 4ª ed., México, Porrúa, 2008.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría general de la acción penal*, México, Indepac Editorial, 2005.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, “La justicia electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo II, 2003, pp.1149-1162.

ETOCRUZ, Gerardo, “Un artífice del derecho procesal constitucional: Hans Kelsen”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho procesal constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, , México, Porrúa, tomo I, 2003, pp. 81-97.

_____, “John Marshall y la sentencia Marbury vs. Madison”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo I, pp. 37-79.

FAVOREU, Louis, “Los contenciosos constitucionales: aproximación teórico comparada”, trad. de Aristóteles Cortés Sepúlveda, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa tomo I, 2003, pp. 139-147.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La Jurisdicción Constitucional en América Latina”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo I, pp. 149-201.

FERRAJOLI, Luigi, “Democracia, Estado de Derecho y Jurisdicción en la crisis del Estado Nacional”, en: ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado Constitucional de Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

_____, *democracia y garantismo*, Madrid, España, Editorial Trotta, 2008.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio México, tomo I, Porrúa, 2003, pp. 203-231.

_____, *Derecho procesal constitucional local (La experiencia en cinco estados 2000-2003)*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sevilla, España, 3 a 5 de diciembre del 2003), bajo el título *Derecho procesal constitucional local en México*, pp. 457-482, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/18.pdf>.

_____, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, FUNDAp, México, 2002.

_____ y **CARBONELL, Miguel**, *Compendio de Derechos Humanos México*, Porrúa, 2004.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho procesal constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo I, pp. 269-301.

_____, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968.

_____ y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano, Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en: VARIOS, *Formación del Derecho Electoral. Aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/formación.pdf.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid, Editorial Civitas, 1993.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 39ª edición, México, Porrúa, 1988.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

_____, “El futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos en México”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, tomo II, Porrúa, 2003, pp. 1587-1611.

GIMBERNAT, Enrique, *Estudios sobre el delito de omisión*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores) *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*

en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. XII. Ministerio Público, contencioso administrativo y actualidad jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, *biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/17.pdf*.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Constitución Política del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 2009.

_____, “El juicio político como medio de protección de la Constitución mexicana”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, tomo II, Porrúa, 2003, pp. 1319-1332.

GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano. Derecho electoral y teoría del delito*, 2ª ed., México, Porrúa, 2009.

HAMDAN, Fauzi, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, México, Porrúa, 2008.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John, *El Federalista*, 2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

HURTADO POZO, José, *Manual de derecho penal*, 2ª ed., Lima, Eddili, 1987.

IGNATIEFF, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, trad. Francisco Beltrán Adell, España, Paidós, 2001.

LLANDERAL ZARAGOZA, María de los Ángeles, *Nociones básicas de derecho administrativo sancionador electoral*, Morelia, Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2006.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?”, en: SERNA DE LA GARZA, José María (coordinador), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 103, 2002, pp. 645-657.

MORALES ANTONIAZZI, Mariela, “¿La democracia como principio del ius constitutionale commune en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional”, en: BOGDANY, Armin Von *et al* (coordinadores), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Max Plank, tomo I, 2010, pp.199-240.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, *ius poenale* y Cepolcrim, 1999.

_____, “Responsabilidad de las personas jurídicas y sus consecuencias”, en: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (Coordinadores), *Análisis del nuevo código penal para el Distrito Federal. Terceras Jornadas sobre Justicia Penal “Fernando Castellanos Tena”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 151-166, biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/997/17.pdf.

MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, 3ª. ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch, 1998.

NÁJERA GONZÁLEZ, Xavier, *Importancia de la Integración del bien jurídico. La construcción de las normas penales*, México, Porrúa, 2007.

NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo sancionador*, 5ª ed., Madrid, España, Tecnos, 2005.

PRIETO SANCHIS, Luis, “Tribunal Constitucional y Positivismo Jurídico”, en: CARBONELL, Miguel (Compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, 3ª ed., México, Porrúa.

RANDO CASERMEIRO, Pablo, *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*, Valencia, España, Tirant lo blanch, 2010.

RANGEL HERNÁNDEZ, Laura Maribel, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México*, prólogo de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2009.

RUVALCABA GARCÍA, Gabriela Dolores y CASTAÑEDA ESPINOSA, Xavier, “Derecho Electoral Mexicano”, en: CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrian Joaquín (comps.), *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia y COVARRUBIAS VELASCO, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: Antecedentes históricos”, en: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *La reforma constitucional de los derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012, pp. 1-38.

SILVA ADAYA, Juan Carlos, “El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del tribunal electoral”, en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LA REA, Arturo (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, 2008.

SUAY RINCON, José, “Las sanciones administrativas en el derecho comparado: Italia y Alemania”, en: *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX, en homenaje al profesor Garrido Falla*, Volumen II, Madrid, Editorial Complutense, pp. 1401-1437.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2ª ed., México, Editorial Themis, 1998.

TAJADURA TEJADA, Javier, “Retos y desafíos del derecho procesal constitucional en los umbrales del tercer milenio. Reflexiones desde la perspectiva europea”, en: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, tomo I, 2003, pp. 521-539.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 17ª ed., México, Porrúa, 1992.

VALADÉS, Diego, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en: BOGDANY, Armin Von, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coordinadores), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Max Plank, 2010.

VIGO, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.

WOLDENBERG, José, *La reforma de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

ZAFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de derecho penal. Parte general*, primera reimpresión, México, 1991.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “El Juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución”, en: COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (Compiladores), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003.

□ Hemerografía

CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel, “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos*, México, vol. 39, mayo-agosto 1998, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/35/39-12.pdf>.

DEL RÍO SALCEDO, Jaime, “Determinación e individualización de sanciones en el nuevo régimen administrativo sancionador electoral”, *Justicia Electoral*, México, núm. 17., 2009, pp. 53-74, www.blindajeelectoral.gob.mx/Publicaciones/FEPADEDifunder/FDnum17.pdf.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm.8,1996,<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=8>.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Control judicial interno de convencionalidad”, *Revista ius*, México, vol. 5, núm. 28, julio/diciembre 2001, pp. 123-159, <http://scielo.unam.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a7.pdf>.

GONZÁLEZ GARCÍA, María de Jesús, “Inconsistencias del procedimiento administrativo sancionador electoral”, *Justicia Electoral*, México, núm. 17, 2009, pp. 93-114, www.blindajeelectoral.gob.mx/Publicaciones/FEPADEDifunde/FDnum17.pdf.

LONDOÑO LÁZARO, María Carmelina, “Principio de legalidad y control de convencionalidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIII, núm. 128, Mayo-Agosto 2010, pp. 762-807.

MACHUCA FUENTES, Carlos “El proceso por faltas en el nuevo código procesal penal”, *Revista electrónica Derecho penal on line*, Lima, Perú. Texto incorporado con fecha 10/07/18, <http://www.derechopenalonline.com>.

RAMÍREZ TORRADO, María de Lourdes, “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de derecho, Universidad del Norte*, núm. 27, Barranquilla, 2007, pp. 272-292, torradotorrado@uninorte.edu.co.

REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y BUENO ARMIJO, Antonio, “Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Colombia, año/vol. 7, núm. 001, enero-junio 2005, 23-74, en <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2232/73370101.pdf?sequence=1> y en sociojuridicos@urosario.edu.co.

SÁNCHEZ GIL, Rubén “Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 21, Julio-Diciembre, 2009, pp. 471-489, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/cj/cj16.htm>.

TAPIA ZUCKERMANN, José Eduardo, “El juicio de amparo en materia electoral”, *Jurídica, Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana*, México, núm. 38, 2008 pp. 269-346.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, año 2010, pp. 253-264, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calderón.pdf>.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, “El derecho penal administrativo”, *JURÍDICA. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 21, año 1992, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/21/pr/pr28.pdf>.

□ **Legislación y normatividad nacionales**

Ordenamientos vigentes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de diciembre del 2010.
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 2007.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.
- Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio del 2002.

Del Instituto Electoral del Distrito Federal.

- Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personal que labore en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Aprobado el 28 de febrero de 1999, en Sesión de Consejo, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de agosto de 1999.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba diversa normativa interna, con motivo de la expedición del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 15 de abril del 2011.
- Reglamento que regula el uso de recursos públicos, propaganda institucional y gubernamental, así como actos anticipados de precampaña y de

campaña, para los procesos electorales ordinarios del Distrito Federal, 20011-2012, aprobado por el Consejo General el 7 de diciembre del año 2008, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de septiembre del 2011.

Otros ordenamientos y documentos consultados:

Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación del 3 de noviembre de 1870, conocida también como “Ley Juárez”.

Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación de 1871.

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1929 y su exposición de motivos.

Anteproyecto de Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1931.

Exposición de Motivos de fecha 8 de abril del año 2010, con la que Cámara de Senadores aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primeo y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos.

□ **Legislación y normatividad internacionales**

España:

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Italia:

Código Penal aprobado por Decreto del 19 de octubre de 1930, n. 1398)
Ley del 24 de noviembre de 1981, n. 689 “*Modifiché al sistema penale*”.

Perú:

Código Penal. Decreto Legislativo número 635, publicado el 08-04-91.

Ordenamientos de la OEA:

Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en el año de 1948 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949.

Carta Democrática Interamericana del 11 de septiembre de 2001, en la Octava Sesión Extraordinaria de la O.E.A., suscrita en Lima Perú.

Ordenamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, publicado el 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación;

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ó “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998;

□ Jurisprudencia nacional

Suprema Corte de Justicia de la Nación (CD IUS 2011, Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917-Diciembre 2011):

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL”. Tesis: P. LX/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996, registro: 200154. Instancia: Pleno, novena época, pág.128.

“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”. Tesis: P./J. 73/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, registro: 193,558. Instancia: Pleno, novena época, pág. 18.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” Tesis: P./J. 98/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999, registro: 193259. Instancia: Pleno, novena época, pág. 703.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN”. Tesis: P./J. 99/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999, registro: 193263. Instancia: Pleno, novena época, pág. 706.

“CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS

GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Tesis: P./J. 46/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002, registro: 185795. Instancia: Pleno, , novena época, pág. 565.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL”. Tesis P. XXXIII/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002, registro: 186307. Instancia: Pleno, novena época, pág. 903.

“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”. Tesis P./J. 144/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Noviembre de 2005, registro: 176707. Instancia: Pleno, novena época, pág. 111.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD

PUNITIVA DEL ESTADO”. Tesis: P./J. 99/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006, registro: 174488. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1565.

“ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS” Tesis: P./J. 20/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, registro: 172456. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1647.

“ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.” Tesis: P./J. 18/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, registro: 172524. Instancia: Pleno, décima época, pág. 1641.

“SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. SU INSTAURACIÓN POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE”. Tesis P./J. 16/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, registro: 172312. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1649.

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”. Tesis: P./J. 12/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008, registro: 170238. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1871.

“ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES” Tesis: P./J. 13/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008, registro: 170239. Instancia: Pleno, novena época, pág. 1870.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO.” Tesis aislada 2a. LXXV/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, julio de 2009, registro: 16687. Instancia: Segunda Sala, novena época, pág. 465.

“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.” Tesis: P./J. 16/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Febrero de 2010, registro: 165211. Instancia: Pleno, novena época, pág. 2324.

“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN”. Tesis: 2a./J. 176/2010. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Diciembre de 2010, registro: 163300. Instancia: Segunda Sala, novena época, pág. 646.

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA”. Tesis: P./J. 130/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, registro: 170740. Instancia: Pleno, novena época, pág. 8.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE

LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).” Tesis: P./J. 31/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, Agosto de 2011, registro: 161410. Instancia: Pleno, novena época, pág. 870.

“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”. Tesis: P. LXX/2011 (9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, registro: 160480. Instancia: Pleno, décima época pág. 557.

“CONTROL DIFUSO”. Tesis P. 1/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, Diciembre de 2011, tomo 1, 2011, registro: 2000008. Instancia: Pleno, décima época, pág. 549.

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”. Tesis: P. LXVII/2011(9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, registro: 160589. Instancia: Pleno, décima época, pág. 535.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”, Tesis XLV/2002. Fuente: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003. Instancia: Sala Superior, tercera época, págs. 121 y 122.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”. Tesis: 62/2002. Fuente: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, registro: 774. Instancia: Sala Superior, tercera época, pág. 51.

“PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”. Tesis XXXIV/2004, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 247. Instancia: Sala Superior, tercera época, pág. 754.

“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”. Tesis 7/2005. Fuente: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 487. Instancia: Sala Superior, tercera época, pág. 276.

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”. Tesis: XVII/2005. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, registro: 419. Instancia: Sala Superior, tercera época, pág. 791.

“PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”. Tesis 12/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, registro: 1073. Instancia: Sala Superior, cuarta época, pág. 34.

“PRUEBA CONFESIONAL. VALOR PROBATORIO TRATÁNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO PUNITIVO O SANCIONADOR ELECTORAL”. Tesis: XII/2008. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, registro: 1134. Instancia: Sala Superior, cuarta época, pág. 64.

”PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES”. Tesis: XLIII/2008. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, registro: 1185. Instancia: Sala Superior, cuarta época, pág. 51.

“ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO. LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA COMPETENTE PARA SANCIONARLOS POR LA INFRACCIÓN A NORMAS ELECTORALES”. Tesis: 11/2011. Versión electrónica, registro: 1471. Instancia: Sala Superior, cuarta época.

Tribunal Electoral del Distrito Federal (Compilación de Jurisprudencia y tesis relevantes 1999-2012, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2012):

“GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA. VIOLACIONES A LAS. CASOS EN LOS QUE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCERLAS POR ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES” Tesis J.007/2002, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006, Tribunal Electoral del Distrito Federal, primera época, pág. 139.

“INTERÉS JURÍDICO EN EL IUS PUNIENDI. SÓLO PUEDE ACREDITARLO EL INFRACTOR”. Tesis TEDF013.3EL1/2006. Fuente Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006. Instancia: Tribunal Electoral del Distrito Federal, tercera época, pág. 71.

“PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN SER RESPONSABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y/O PERSONAS RELACIONADAS CON SUS

ACTIVIDADES”. Tesis 031/2010. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2006. Instancia: Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuarta época.

Sentencia pronunciada con fecha 8 de mayo del 2008 en el expediente TEDF-JEL-028/2007.

Sentencia pronunciada con fecha 29 de octubre del 2008 en el expediente TEDF-JEL-018/2008.



□ **JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL**
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Visible en la pág. www.corteidh.or.cr

Caso “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”. Sentencia de 2 de febrero de 2001
(Fondo, Reparaciones y Costas);

Caso “Yatama Vs. Nicaragua”. Sentencia del 23 de Junio del año 2005;

Caso “Almonacid Arellano Vs. Chile”. Sentencia del 26 de septiembre del año
2006;

Caso “Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros Vs. Perú).
Sentencia del 26 de noviembre del año 2006;

Caso “Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos”. Sentencia del 23 de
noviembre del 2009;

Caso “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”. Sentencia del 26 de noviembre
del 2010. Y voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Poisot; y

Caso “López Mendoza Vs. Venezuela”. Sentencia de 1º de septiembre de 2011
(fondo, reparaciones y costas).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA
(www.tribunalconstitucional.es):

Sentencia STC 18/1981

Sentencia STC 48/2003

