

# PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* APLICABLES AL ÁMBITO ELECTORAL

VILMA BETZABETH PANTOJA RIVAS\*

## Resumen

En este estudio se determinan los principios provenientes del Derecho Penal, que han sido retomados por el Derecho Sancionador Administrativo, a fin de establecer las similitudes o diferencias en la forma de aplicación de una materia a otra, pues se considera que los primeros han complementado o enriquecido el ámbito del Derecho Administrativo. Y por último, se analiza la traslación y aplicación de los principios del ordenamiento punitivo al Derecho Administrativo Sancionador Electoral.

## Summary

In this study the originating principles of the Criminal Law are determined, they have been retaken by the Administrative Sanctioning Right, in order to establish the similarities or differences in the form of application from a subject to another, because it is considered that first ones have fulfilled or enriched the scope of the Administrative Right. And finally, it is analyzed the transferring and application of the principles of the punitive order to the Electoral Sanctioning Administrative Right.

## Introducción

Los principios de derecho en relación al *ius puniendi* del Estado, son motivo de estudio y aplicación en diversas ramas del derecho, ya que no son privativos de una sola materia.

En este contexto, se desarrolla el análisis de los principios relativos a imponer un castigo o sanción a los sujetos que contravengan la ley. Cabe

---

\* Catedrática de Métodos y Técnicas de la Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle.

destacar que en este estudio serán consideradas aquellas conductas que se califican como ilícitas, por lo que a éstas se les atribuye una determinada consecuencia.

Cuando se presenta un hecho ilícito las hipótesis o supuestos de hecho y las sanciones son diferentes, pues ello depende de la naturaleza a la que pertenezcan, luego, pueden presentarse hechos ilícitos de índole penal, civil, laboral, mercantil, administrativa y electoral.

La importancia de los principios de derecho radica, en que sirven como límites o contendores de la actuación del Estado, cuando éste pretenda establecer una punición a un sujeto activo, esa función corresponde en primer lugar al legislador, que es el encargado de reglamentar el procedimiento a seguir en caso de contravención o incumplimiento de un ordenamiento y, además señalar previo a éste en la ley cuáles son la hipótesis y consecuencias que existen cuando un sujeto viola la legislación.

En este estudio, se presenta en tres partes un esbozo de los principios de derecho que acotan el *ius puniendi* del Estado. En la primera parte, se indican los principios de derecho que se aplican en materia penal, aunado a que se hace referencia a las últimas reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia que guardan estrecha relación con los citados principios.

La segunda parte, se refiere a la traslación de ciertos principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador; finalmente, en la tercera parte, se alude a los principios de derecho sancionador en materia electoral, en los cuales convergen algunos de los principios contemplados en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador.

Asimismo, se hace mención a manera de ejemplo para el lector de algunas jurisprudencias así como, comentarios respecto de los expedientes denominados RAP (recurso de apelación en materia electoral), en los que se consideran algunos de los citados principios respecto a las actuaciones de los Partidos Políticos o Agrupaciones Políticas relacionados en aspectos de fiscalización.

## **Principios de Derecho Penal limitadores del *ius Puniendi* del Estado**

### *Principio de legalidad*

En nuestro sistema punitivo el principio de legalidad es de suma importancia, en virtud de que evita no únicamente la indebida aplicación del *ius*

***puniendi***, sino que impide el abuso del poder político jurisdiccional, y es por ello que se consagra en la Constitución Política en los artículos 14 y 16 al disponer el primero que “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, y el segundo que: “no podrá librarse orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito...”

Lo anterior implica que una conducta sólo pueda castigarse cuando esté prevista por un precepto que la describa de forma precisa y adecuada al tipo; esto significa que si alguna descripción legal, a manera de tipo, no considera los contenidos y elementos necesarios de una acción, para considerarla con tal esencia penal, la descripción puede ser un enunciado legal pero no un tipo penal.

El tipo es la figura básica de nuestro sistema penal, luego, es el enunciado legal que, conteniendo todos sus elementos, permite averiguar si con una conducta existe o no la tipicidad. En consecuencia, si en la realidad, es decir, en la averiguación previa o en el proceso penal, existe o no el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpaado.

El referido principio corresponde al apotegma ***nullum crimen nullum poena sine lege***, el cual es retomado en nuestro derecho constitucional, así como en la dogmática penal.

Respecto a la prohibición de aplicación analógica o por mayoría de razón de la ley penal en perjuicio de persona alguna, ésta se refiere en esencia a la exigencia de la prueba de los elementos del delito, como son la conducta, la tipicidad y la antijuridicidad, y en caso de imputabilidad, también la culpabilidad para condenar a alguien, es decir, que los órganos jurisdiccionales tienen el deber de demostrar los elementos antes indicados del delito, por ser indispensable satisfacer la descripción legal del delito.

Se reconoce en este sentido que el principio de legalidad es hoy, ante todo, un postulado de garantía que según Jescheck compone la parte formal del principio del Estado de Derecho o como indica Rodríguez Morullo, es piedra de toque para comprobar si se respetan o no las exigencias del Estado de Derecho, cuyo logro debe representar para el Estado una verdadera exigencia ética.

Asimismo, cabe destacar que en materia penal se presentan casos de conflictos de leyes en el tiempo, cuando entre normas que sancionan una conducta, se prescribe la aplicación de más de una pena, las cuales no se pueden seccionar, pues tal proceder equivaldría a crear una pena

nueva, distinta a las contempladas por el legislador en las normas que se encuentran en conflicto, con base en los elementos integrantes de cada una de ellas. Situación que contraviene de manera flagrante el principio constitucional antes referido, por lo que en este caso el juzgador debe seleccionar la más benigna, pero sin variar los términos como la previó el legislador para el caso concreto.

Al respecto es consultable la jurisprudencia 1a./J. 105/2005, de 1a./J. 105/2005 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, en el tomo XXII, del mes de Septiembre de 2005, en la página 129, que dice:

**“INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CUANDO EXISTA CONFLICTO DE LEYES EN EL TIEMPO ENTRE NORMAS SANCIONADORAS QUE PRESCRIBEN LA APLICACIÓN DE MÁS DE UNA PENA, EL JUZGADOR NO PUEDE SECCIONARLAS”.**

*“El principio de legalidad en materia penal, consagrado en el artículo 14 constitucional, prescribe que corresponde en exclusiva al legislador establecer, por medio de leyes, los delitos y las penas aplicables por su comisión. A la luz de dicho principio, es de estimarse que en aquellos casos en que existe un conflicto de leyes en el tiempo entre normas que establecen, cada una de ellas, distintas penas que deben ser aplicadas al condenado como consecuencia de la comisión del delito, el juzgador debe seleccionar aquella norma que resulte más benéfica para el inculcado, pero en los exactos términos en que ésta fue prevista por el legislador. En consecuencia, en ese tipo de casos, el juzgador no puede seccionar las disposiciones sancionadoras en conflicto, con el objeto de seleccionar, entre la totalidad de penas previstas en éstas, aquellas que aisladamente consideradas resultan más benéficas para el inculcado, puesto que tal proceder equivaldría a crear una pena nueva, distinta a las contempladas por el legislador en las normas que se encuentran en conflicto, con base en los elementos integrantes de cada una de ellas. Situación que contraviene de manera flagrante el principio constitucional antes referido”.*

### *Principio de no retroactividad de la ley*

Respecto a la retroactividad la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admite que una ley es retroactiva, cuando vuelve sobre el pasado, para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado. El principio general es que toda ley es inmediata, esto es, que su aplicación se da en el presente, pero no puede ser aplicada al pasado. Esto se presenta cuando se trata de situaciones jurídicas nacidas o extinguidas bajo el imperio de una ley; sin embargo, cada caso es diferente pues puede darse la situación jurídica que nace al

amparo o durante la vigencia de una ley pero dicha situación se prolonga en el tiempo y la ley ya fue abrogada o sustituida por otra.

Luego, es importante determinar en qué consiste el efecto inmediato y cuál el retroactivo de la nueva ley; si la nueva ley pretende aplicarse a hechos verificados, es retroactiva; sin embargo, si comprende situaciones en curso, se hace una escisión entre las anteriores a la fecha del cambio de la legislación que son intocables, y en este caso la nueva ley no es retroactiva y para los hechos posteriores la nueva ley tendrá un efecto de aplicación inmediato.

En el caso de que la norma jurídica establezca un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva.

El principio de irretroactividad, se encuentra en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Federal y, tiene como excepción en materia penal aquellos casos en que la nueva ley es más benigna para el inculpado o sentenciado según sea el caso, lo cual sólo se refiere al aspecto sustantivo del delito o de la pena, pero no al aspecto adjetivo, ya que el proceso se rige por la ley vigente en el momento en que cada actuación se realiza. Cabe señalar que dicha garantía protege al gobernado tanto en la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como en su aplicación pues obliga al órgano legislativo a no expedir leyes que en si mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no las apliquen.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de la jurisprudencia 1ª./ J.50/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, perteneciente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, en el tomo XVIII, del mes de septiembre de 2003, visible en la página 126, que a la letra indica:

**“GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROATIVAMENTE.**

“Conforme al criterio actual adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de irretroactividad, ésta protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al constreñir al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente, pues la intención del Constituyente en dicho precepto, fue prever de manera absoluta, que a ninguna ley se le diera efecto retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la ley por sí misma lo produce desde el momento de su promulgación, pues resultaría incongruente admitir que el amparo proceda contra las leyes y se niegue cuando se demuestre que sus preceptos, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos”.

### *Principio de tipicidad*

Antes de entrar al estudio del principio de tipicidad, es necesario, establecer que éste no debe ser confundido con el tipo penal, pues en ocasiones se les considera de manera similar. El tipo penal es una creación legislativa. El autor Mariano Jiménez Huerta lo define como el injusto recogido y descrito en la ley penal. Al tipo penal también se le denomina figura típica, figura delictiva, tipo legal, conducta típica, modelo delictivo, tipo de delito, injusto penal, tipo de injusto, tipo de adecuación, adecuación típica, pero para fines didácticos en lo sucesivo nos referiremos al tipo penal cuyos pilares son:

- a) El bien jurídico;
- b) El objeto material de la acción;
- c) El autor;
- d) La acción; y
- e) El resultado.

Los anteriores son los elementos que lo caracterizan con mayor precisión, con independencia de la estructura interna del tipo, en el que se distingue una parte objetiva y una subjetiva. Esto se debe a que el tipo es la figura conceptual que plasma una hipótesis de conducta antijurídica y culpable, pero es la norma la que prohíbe la realización de esa forma de conducta.

Como ya se indicó en líneas precedentes, el tipo penal no debe confundirse con la tipicidad, pues el primero pertenece a la ley y la segunda a la conducta. El tipo es una creación legislativa de conductas que pueden acontecer en el mundo fáctico, descritas en preceptos penales de un

hecho, mientras que la tipicidad es considerada como la adecuación de un hecho cometido a la descripción que de ese hecho se hace en la ley penal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la tipicidad surge cuando el comportamiento del acusado se encuentra adecuado al tipo que describe la Ley Penal.

Luego, el tipo es el hecho descrito en el Código Penal o en leyes especiales, dotado de sanción (pena, medida de seguridad o ambas). En cambio la tipicidad es la correspondencia entre una conducta determinada y el esquema legal que plantea la figura de cierto delito.

La tipicidad definida como adecuación de un hecho cometido a la descripción que del mismo hace en la ley, cumple una triple función en la norma:

1. Una función seleccionadora de los comportamientos penalmente relevantes.
2. Una función de garantía, en la medida que sólo los comportamientos subsumibles en él pueden ser sancionados penalmente.
3. Una función motivadora general, consistente en la descripción de los comportamientos que mediante el tipo el legislador ha declarado prohibidos, y de los cuales se espera su no realización.

En la tipicidad se distingue una parte objetiva y una subjetiva del tipo. En la primera se incluyen todos los elementos de naturaleza objetiva que caracterizan la acción típica (el autor, la acción, las formas y medios de acción, el resultado el objeto material, el número de sujetos, cualidad de autor o del pasivo y otros). En la segunda, se hace referencia al contenido de la voluntad que rige la acción (fin, efectos concomitantes, selección de medios, intenciones), y que se sintetizan en dolo, culpa y otros elementos (ánimos o intenciones).

Es importante destacar que en estrecha relación con este principio aparece la existencia de los tipos penales abiertos o cerrados.

Un tipo penal es cerrado, cuando su descripción permite determinar la conducta antijurídica y la pena que se le asigna, sin buscar complemento de otras secciones del ordenamiento legal o en otras disposiciones o artículos contenidos en distintos ordenamientos, lo anterior permite especificar exhaustivamente los presupuestos materiales de la antijuridicidad.

Es abierto o en blanco, si describe en general las posibles conductas a las que se asigna la pena, y requiere de un examen previo de ellas dentro del mismo ordenamiento jurídico o en otras disposiciones, para ser totalmente complementado ya sea con elementos integradores de la con-

ducta, o bien presupuestos de procedibilidad y en algunos casos con la pena.

Para determinar que un tipo es cerrado, basta subsumir la conducta desplegada en la descripción hecha por la ley, y para saber cuándo un tipo penal es abierto, se tienen que buscar fuera de él los parámetros de comparación y complementación.

Los tipos abiertos son rechazados por la doctrina moderna, al sostenerse que el tipo debe contener todos los elementos que lo constituyen sin excepción y que configuran el contenido del injusto de un delito previsto en la ley penal, ya que de otra forma le faltaría la característica propia del *typus*. Esta opinión es considerada acertada ya que la no remisión a otras disposiciones para complementar los elementos del tipo o la conducta típica brindan una mayor seguridad jurídica al amparo del principio de legalidad, y evita la interpretación *in malam parte*.

### *Principio de dolo y culpa*

Para examinar los conceptos de dolo y culpa, de manera clara, es necesario remitirse al artículo 8 del Código Penal Federal, el cual define que las acciones u omisiones delictivas sólo pueden cometerse dolosa o culposamente, a su vez el artículo 9 del citado ordenamiento define que obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley y, obra culposamente si produce el resultado típico que no previó, siendo previsible, o previo confiando que no se produciría en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

El dolo se define como el conocimiento y voluntad de realizar el tipo objetivo. Por tanto, se imputa un delito como doloso cuando existe coincidencia entre el aspecto objetivo y subjetivo del hecho, mediante la causalidad eficiente. La causalidad es el nexo que ha de concurrir entre la acción y resultado para que éste pueda imputarse al autor como hecho propio. El dolo se compone por una parte, de un elemento cognoscitivo, esto es, el conocimiento de los elementos objetivos del tipo, ello implica que el sujeto es consciente de los presupuestos materiales de la prohibición penal; y por la otra un elemento volitivo, ya sea como intención directa o como aceptación.

La culpa o imprudencia se actualiza cuando alguien obra imprudentemente, es decir, el que sin tener una finalidad determinada respecto del resultado lleva a cabo una conducta que infringe el deber de cuidado, para

explicar el fundamento de la imprudencia se hace un estudio de si el autor tenía o debería tener conocimiento de la peligrosidad de su conducta.

### *Principio de antijuridicidad*

Se entiende que una conducta es antijurídica porque es contraria a derecho, pues implica una relación de contradicción entre la conducta humana y el ordenamiento jurídico.

Desde el punto de vista formal, se refiere al contenido de la propia conducta, que se alude a la lesión de los intereses sociales y se llega al concepto que en los inicios de la doctrina finalista se decía: una conducta es antijurídica porque lesiona el deber de fidelidad que todo individuo tiene frente al Estado; sin embargo, dicho concepto se consideró demasiado amplio pues permitía violaciones al principio de legalidad, por eso a partir de la década de los años 40 se consideró la antijuridicidad desde el punto de vista material, es decir, que una conducta es antijurídica porque lesiona o pone en peligro bienes jurídicos que son protegidos por el derecho penal, no debe perderse de vista que la tipicidad, antijuridicidad y la culpabilidad son elementos del delito y cada uno de ellos requiere de una serie de valoraciones para llegar a la afirmación de los mismos, pero en el caso de la antijuridicidad no se requiere de la afirmación de sus componentes como sucede con la tipicidad, sino lo que se hace es realizar un proceso de constatación negativo, que consiste en determinar que una vez afirmada la tipicidad si con relación a ella no existe una nota permisiva, es decir, una causa de justificación, si no opera dicha causa en el caso concreto se dirá que la conducta es antijurídica, pero si opera una norma permisiva entonces, se afirma que la conducta es típica pero no antijurídica.

### *Principio de culpabilidad*

Al afirmarse la existencia de la antijuridicidad, por no presentarse una causa de justificación, se procede al estudio de la culpabilidad, la cual conforme al sistema finalista se define como un juicio de reproche que se hace al autor de una conducta antijurídica, en virtud de que actuó en contra de las exigencias de la norma, pudiendo haber actuado de diferente manera (no debe perderse de vista que se está atendiendo en este estudio a un concepto de carácter normativo propio de la *corriente finalista*).

Ahora bien, para formular el juicio de reproche se requiere:

- a) Que el sujeto sea imputable. Esto sucede cuando el sujeto tiene la capacidad de realizar acciones, pues para ello éste requiere tener conocimiento y voluntad y, para ello previamente se necesita

de la capacidad de conocer y querer. Luego, para que un sujeto sea imputable se necesita que tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de la conducta; la capacidad de determinarse o motivarse para actuar de acuerdo con esa comprensión.

- b) Cognoscibilidad o consciencia de la antijuridicidad de la conducta, el sujeto para al llevar a cabo el hecho debe tener conciencia de que, lo que hace o estaba haciendo es o era contrario al derecho.

### *Principio non bis in idem*

Este principio es regulado por el artículo 23 de la Constitución Federal bajo la fórmula: *“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”*.

Lo anterior implica, que una vez que concluye un juicio con sentencia ejecutoriada, no puede intentarse de nuevo la acción criminal por el mismo delito y contra la misma persona, ya sea que el fallo correspondiente absuelva o condene al reo.

Para afirmar que alguien está siendo juzgado dos veces por el mismo delito en materia penal, se requiere que en dos o más procesos se pretenda juzgar a un mismo acusado por un mismo delito, ello es, que entre la existencia de dos causas penales se entiende que para efectos del **non bis in idem**, debe existir una coincidencia subjetiva, además debe darse la identidad en el delito, lo cual se refiere a la conducta desplegada por éste y no al tipo penal en el cual se clasifica.

En consecuencia, es violatoria de la garantía del **non bis in idem** toda sentencia que pretende ocuparse de una conducta ya analizada como objeto de otra sentencia anterior, a pesar que cada una de esas sentencias tipifique la conducta en forma diversa, por ejemplo si se pretende juzgar por fraude a una persona, cuando ya fue juzgado por abuso de confianza.<sup>1</sup>

En vía de ejemplo se cita la jurisprudencia 1a./J. 55/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, publicada en el tomo XXVI, del mes de agosto de 2007, visible en la página 78, que a la letra indica:

**“CARTUCHOS DEL USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU POSESIÓN NO ES PUNIBLE CUANDO AQUÉLLOS HAYAN ESTADO INTEGRADOS AL FUNCIONAMIENTO DEL ARMA CORRESPONDIENDO A SU CALIBRE Y QUE NO EXCEDAN LA CANTIDAD NECESARIA PARA ABASTECER SU CARGADOR.**

---

<sup>1</sup> Zamora Pierce, Jesús. *Garantías y Proceso Penal*. 7ª ed, Ed. Porrúa p. 369.

Conforme a la tesis 1a./J. 1/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 96, y a la interpretación sistemática y armónica de los artículos 9o., 10, 10 Bis, 11, 50, 77, fracciones I y IV, 83 y 83 Quat, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos de portación de armas de fuego y posesión de cartuchos, ambos para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son autónomos; sin embargo, cuando el segundo de los ilícitos mencionados se comete en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que el primero, es decir, cuando los cartuchos hayan estado integrados al funcionamiento del arma, correspondiendo a su calibre y que no excedan de la cantidad necesaria para abastecer su cargador, no se actualiza dicha autonomía para efectos de su sanción por parte de la autoridad judicial, en tanto que el delito de portación de arma de fuego absorbe al de posesión de cartuchos. En consecuencia, en la referida hipótesis debe imponerse al sujeto activo únicamente la sanción que corresponda por el ilícito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, pues de lo contrario se violaría el principio ***non bis in idem*** contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe imponer una doble penalidad —recalificar— a la misma conducta.

“Contradicción de tesis 115/2006-PS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materias, Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del mismo circuito. 14 de marzo de 2007. Unanimitad de cuatro votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz”.

Cabe mencionar, que con motivo de las reformas constitucionales en materia de seguridad del 17 de enero de 2008, se han enfatizado o destacado principios, algunos que ya existían en la Constitución Federal y otros de carácter adjetivo que se han introducido con motivo del establecimiento de los juicios orales en materia penal, entre los que se encuentran los que a continuación se indican.

### *Principio de proporcionalidad*

Este atiende a que la gravedad de la pena o medida de seguridad debe ser proporcional al delito, esto es, que los tipos penales deben ser acordes con la imposición de las sanciones. En este sentido se deben sancionar conductas que lesionen o pongan en peligro bienes jurídicos relevantes, pues esa es la última *ratio* del Derecho Penal.

Lo anterior implica, que sólo se decretará la prisión preventiva de oficio (a partir de la nueva reforma constitucional se le denomina auto de vinculación a proceso, ver artículo 19 constitucional reformado) para la delincuencia organizada, violación, secuestro, delitos cometidos por medios violentos, delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y contra la salud. Para el resto de delitos, sólo se aplicará cuando no se garantice la comparecencia del inculpado, el desarrollo de la investigación, la protección de víctimas, testigos o la comunidad. Al limitarse el uso de la prisión preventiva se pretende hacer más rápido el acceso de las partes al control judicial, es decir, a la protección de sus garantías.

Al establecerse la proporcionalidad de las penas se pretende la eliminación del denominado “*populismo punitivo*”, consistente en incrementar penas de manera irracional, para aparentar mano dura, pues los bienes jurídicos que se deben proteger son la vida, integridad, tranquilidad y patrimonio de las personas y la comunidad. Como se constata en el reformado artículo 22 de la Constitución Federal.

### *Principio de presunción de inocencia*

La presunción de inocencia impone al Estado la obligación de dar a todo ser humano el tratamiento de inocente, hasta que los tribunales mediante una sentencia firme, lo declaren culpable, es decir, establezcan la pérdida o limitación de sus derechos, por ejemplo una pena de prisión que priva de la libertad o una multa que disminuye el patrimonio.<sup>2</sup> La presunción como exigencia de un juicio previo a toda privación de derechos, es una garantía dentro del debido proceso legal, que tiene su símil en el derecho anglosajón en el cual existe la figura denominada ***due process law***.

Expuesto lo anterior en torno al citado principio, es importante destacar que con motivo de las reformas constitucionales en el artículo 20 de la Constitución Federal se retoma este principio de carácter adjetivo, el cual consiste en que el acusado no está obligado a demostrar que es inocente, por tanto el Ministerio Público y el juez tienen la prioridad de esclarecer los hechos con independencia de a quien beneficie la verdad, lo que es acorde con un Estado Democrático de Derecho en que se demuestre la culpa y no la inocencia. Luego, el Ministerio Público para iniciar la acción penal debe aportar una prueba sólida, que permita en lo subsecuente presentar pruebas suficientes para condenar al acusado. En consecuencia, los datos que arroje una investigación que implica el desahogo de pruebas, deben ser objetivas y suficientes, a fin de que el juzgador al revisar las pruebas y

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 423.

argumentos presentados por las partes (acusadora y defensa) se encuentren en igualdad de condiciones y en base a ello el juez resuelva.

Esto es la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en el capítulo relativo a garantías judiciales que señala: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”.

### *Principio de oportunidad*

Este principio pretende que la justicia penal se avoque a la persecución punitiva de delitos que alteran de manera significativa el orden y la convivencia social, aunque por las características del sistema penal podría aproximarse a la impunidad y a la corrupción. En México se implementa con la idea de optimizar recursos y descongestionar el sistema de justicia penal, lo cual debe ser tomado en cuenta por el sistema de justicia y por los tribunales al emitir o interpretar la ley secundaria. Si bien la Constitución no precisa qué son los criterios de oportunidad también lo es, que establece que se trata de una facultad del Ministerio Público, que podrá decidir no ejercer acción penal, aun y cuando esté acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, si lo estima conveniente o pertinente, es decir, que lo que se pretende es excepcionar el principio de obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal. Este principio aparece con motivo de las reformas a la Constitución Federal el diecisiete de enero de 2008, en el nuevo párrafo del artículo 21 constitucional que expresa: “*El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley*”.<sup>3</sup>

Como quedó mencionado en líneas anteriores, con motivo de la reforma constitucional de seguridad y justicia, se han destacado ciertos principios entre los que se encuentran los siguientes.

### *Principio de oralidad*

El cual en la materia penal, se orienta a que los actos procesales se realicen con rapidez y verbalmente, de viva voz en las diligencias tratando de reducir a lo estrictamente indispensable las actuaciones escritas, este proceso oral, que se adopta con la reforma del artículo 20 constitucional mediante decreto de dieciocho de junio de dos mil ocho —publicado en el *Diario Oficial de la Federación*—, pretende asegurar el desarrollo de las actividades procesales penales de manera rápida.

---

<sup>3</sup> Nader Kuri, Jorge. “El principio de oportunidad”, *Defensa Penal Interpretación y Análisis Jurídico*, mes de febrero 2009.

### *Principio de economía procesal*

Este se refiere a la proporción que debe darse entre la complejidad del delito y los trámites procesales que en su conocimiento e instrucción se deben invertir, para obtener una sentencia rápida, es decir, que en un proceso de menor dificultad de prueba e importancia que corresponda a los delitos materia de pretensión punitiva, se simplifique su tramitación. Aunado a que con ello se pretende observar la legalidad de las decisiones judiciales, pues tales actos se dan en una audiencia pública.

### *Principio de contradicción*

Este principio alude a una instancia entre partes, adversarial, que contienen en igualdad procesal, es decir, que la sustanciación del juicio se desarrolla en orden dialéctico, pues por una parte el Ministerio Público acusa al inculpado y expone sus razones fundadas, éste contesta, la primera a su vez replica, la segunda contrarreplica y así sucesivamente.

### *Principio de concentración*

El objeto de este principio es aproximar los actos procesales entre sí, compilando y concentrando en tiempo breve su realización, es decir, no alejar las diligencias unas de otras, sino que deben realizarse una tras otra, para evitar diferimientos y por ende pérdida de tiempo.

### *Principio de inmediación*

Se pretende con el citado principio que en toda diligencia la actuación del juez sea junto y en presencia de las partes, con razón del caso de la oralidad del proceso penal, reduciéndose al mínimo el conocimiento mediante terceros o la escritura, para que el juzgador pueda valorar directamente las declaraciones de las partes, defensores, así como los medios de prueba desahogados.

## **Principios del *Ius Puniendi* en el Derecho Administrativo Sancionador**

En esta segunda parte del estudio que se realiza, se procede a determinar los principios provenientes del Derecho Penal, que han sido retomados por el Derecho Administrativo Sancionador, a fin de establecer las similitu-

des o diferencias en la forma de aplicación de una materia a otra, pues se considera que los primeros han complementado o enriquecido el ámbito del Derecho Administrativo, sin que ello implique que los mismos coincidan exactamente al aplicarse en la materia administrativa, cuando se imponen sanciones por violarse algún precepto de una ley de carácter administrativo, es por eso que en este trabajo se actualiza la traslación de los principios del ordenamiento punitivo penal al administrativo.

Antes de precisar los principios en el Derecho Administrativo Sancionador, es importante hacer notar que la infracción o delito son sustancialmente iguales, pues en ambos casos en penal que en administrativo, se trata de la aplicación del *ius puniendi* del Estado cuando un gobernado infringe algún ordenamiento; sin embargo, en el Derecho Penal se trata de evitar el resultado lesivo del bien jurídico tutelado, en cambio en el Derecho Administrativo Sancionador, se pretende prevenir la posibilidad de producir un riesgo de carácter grave concreto o un riesgo de carácter abstracto o no concreto.

En este orden de ideas, tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador resultan ser dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Luego, el régimen de infracciones administrativas, que regula el Derecho Administrativo Sancionador tiene como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Con base a lo anterior se puede definir la sanción administrativa como un castigo infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta denominada ilícita por la ley. **Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.**

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Por tanto, el llamado Derecho Administrativo Sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

La sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En consecuencia, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, pero que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, sólo es una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad en sede constitucional.

En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales, como son el principio de legalidad, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun 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, es por eso que los principios del derecho administrativo sancionador, se encuentran apoyados en el Derecho Público Estatal y asimiladas con algunos principios del Derecho Penal, en espera de que forme sus propios principios de *ius puniendi*; sin embargo, mientras eso sucede toma como préstamo las técnicas garantistas del Derecho Penal.

Según el autor Alejandro Nieto, la aplicación de principios y criterios del Derecho Penal no es correcta pero se acepta, mientras se elaboran principios constitucionales punitivos aplicables al ámbito del derecho administrativo.

Precisado lo anterior, se procede a examinar los principios de la materia penal trasladados al derecho administrativo sancionador y las variantes que pudieran presentar.

### *Principio de legalidad*

Este principio como ha quedado referido con anterioridad es de suma importancia en el ámbito jurídico pues se traduce en una garantía de seguridad para el gobernado. Lo anterior es así, porque conlleva a la existencia de una ley previa que implica que una ley debe ser promulgada en forma previa a los hechos que se pretenden sancionar y debe estar vigente en el momento que se realiza el comportamiento, lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con el principio de tipicidad conforme a los ordenamientos legales aplicables.

Asimismo, la ley debe ser cierta, porque ello previene que las autoridades actúen con criterio de discrecionalidad personal al momento de aplicar la norma (entendida ésta en sentido amplio), ya que se traduce en precisión de la ley, pues se impone una limitación o contención al momento de aplicación de la norma, ya que al ser precisa la ley, existe un menor margen de disposición por parte del intérprete y el operador jurídico.

Cabe precisar que un intérprete de la norma lo puede ser cualquier estudioso del derecho sea un doctrinario o litigante, en cambio el operador es aquél que tiene fuerza vinculante al interpretar la ley, tal es el caso de una autoridad jurisdiccional.

Luego, el funcionario sancionador (juez) debe aplicar objetivamente la ley, evitando aplicar el contenido de la norma en función de apreciaciones de carácter subjetivo, sin perder de vista que al efectuarse una operación lógica de razonamiento y valoración de una norma jurídica el intérprete u operador aplica su racionalidad en el caso concreto.

De acuerdo al autor Alejandro Nieto el principio de legalidad conlleva una doble garantía que consiste en:

1. La predeterminación normativa de las conductas infractoras y sanciones correspondientes.
2. Existencia formal que es relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango adecuado.<sup>4</sup>

En este contexto sostiene que no se pueden transportar en bloque y sin matizaciones los principios del Derecho Penal, pues no se tiene el mismo alcance que la potestad sancionadora general a que la se da en la materia administrativa, ya que pues cuando se trata de esta última no se está en presencia del *ius puniendi* del Estado, sino de una manifestación de la capacidad propia y de la autodeterminación en la citada materia.

Es importante precisar, cuando se presenta la infracción o transgresión al citado principio y las consecuencias que puede producir esta situación, lo cual se da cuando la norma aplicada es nula, nulo es también el acuerdo que se dicta a su amparo, conforme al apotegma *quod nullum est, nullum produxit effectum*, ya que la nulidad de pleno derecho produce efectos en cadena y se comunica a los efectos y normas subsiguientes de forma automática.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª edición. Ed. Tecnos p. 217

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 234.

Por tanto la nulidad puede presentarse en los siguientes supuestos:

- a) Anulación del acto administrativo individual de sanción, sea porque no se ajusta a las disposiciones generales (leyes o reglamentos) o bien porque siendo correcta la ejecución resulta que el reglamento es inválido.
- b) Declarar la nulidad y expulsar del ordenamiento jurídico los reglamentos del régimen sancionador que hayan sido directamente impugnados.
- c) Declaración de nulidad de un reglamento respecto de actos que han quedado firmes al amparo de éste. (Se considera que este aspecto, en México se ha combatido a través del juicio de amparo en contra de un ordenamiento de carácter administrativo que desde el momento de su creación adolece de puntos fundamentales para ser considerado como obligatorio de manera formal y material).

En conclusión, el principio de legalidad es una forma de control establecido *ex ante*, frente al control *ex post* ya existente, es por eso que una sanción o infracción de carácter administrativo puede ser revisada para observar si cumplió con los requisitos formales y materiales al momento de surgir la ley que la contiene, luego, no hay sanción o infracción administrativas sin ley que las determine de manera previa, además de que la ley que las determine ha de ser una norma con rango de ley formal.

### *Principio de irretroactividad*

Este principio es parte de la garantía de seguridad jurídica en donde también se contiene el principio de legalidad, que como ya se dijo al examinar éste en el ámbito penal, consiste en que la retroactividad de una ley no debe afectar la calificación de un hecho sea una infracción administrativa o un delito, ni la tipificación y graduación de las infracciones y sanciones, así como sus circunstancias modificativas.

Sin embargo, cuando las normas sancionadoras son favorables pueden ser retroactivas o irretroactivas (sean de un rango legal o constitucional), dicho principio tiene importancia cuando se plantea si la retroactividad de la ley más favorable ha de ser aplicada también cuando lo que se modifica no es la norma sancionadora, sino la que aporta un complemento que viene a complementar un tipo en blanco. Lo anterior se da en sentido afirmativo cuando el complemento que proporciona la norma no sancionadora es siempre parte integrante del tipo; sin embargo, cuando ello acontece en la regla sancionadora, o en dos momentos y normas distintas resulta

que se integra por un tipo complementado, el cual se aplica en función de los momentos que actualizan o si se dan con posterioridad.

### *Principio de tipicidad*

La función del principio de tipicidad es garantizar la seguridad jurídica, luego, las infracciones o sanciones administrativas deben estar contenidas en una ley, pues ello permite a los individuos estar informados respecto a las conductas que pueden ser sancionadas y las consecuencias de las mismas. En consecuencia, para imponer una sanción administrativa, es necesario, que la descripción del ilícito contemplada en un precepto lleve aparejada la sanción, esto es una tipificación.

Ahora bien, este principio se ve vulnerado cuando existen en la ley cláusulas abiertas que establecen una sanción para cualquier infracción administrativa, también se transgrede dicho principio cuando en la ley se establecen conceptos jurídicos indeterminados, por ejemplo comportarse correctamente o actuar conforme a la moral, lo que conlleva a decir, que se está en presencia de conceptos que son imprecisos y que dan lugar a una gran discrecionalidad por parte de la autoridad o bien al desconocimiento del presunto infractor, aunado a que puede presentarse la aplicación de criterios extensivos o analógicos, lo cual se prohíbe en el derecho penal, lo cual también debe acontecer en el derecho administrativo sancionador.<sup>6</sup>

### *Principio de reserva legal*

La reserva legal requiere como presupuesto la existencia de una norma jurídica previa reguladora de infracciones y sanciones, dicha norma debe tener el rango de ley y establecer de manera expresa un mandato de tipificación.

En la Constitución Española, se regulan diversas reservas legales que tienen un régimen jurídico propio y son las siguientes:

- a) De rango según se exija en la ley orgánica o ley ordinaria.
- b) Por su naturaleza puede ser: material o formal.
- c) Por materia.
- d) Reserva absoluta o relativa.
- e) Formulación Constitucional.

---

<sup>6</sup> Luchi López Tapia, Yolanda. "El derecho administrativo sancionador perspectivas constitucionales" en Revista de Justicia 92, número 2, Barcelona España pp. 459 a 491.

La reserva de ley no sólo implica la necesidad de una ley, sino que ésta tenga un mínimo de contenido material. En este sentido, resulta evidente que la regulación dependiente o subordinada tiene un nexo con la ley que establece la reserva, como acontece en el caso de un reglamento que viene a ser el complemento de la misma.

En este contexto, es necesario precisar que el principio de legalidad prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en norma distinta o de rango inferior a la legislación; sin embargo, la reserva de ley en materia penal implica que ésta sea absoluta, en cambio en el derecho administrativo sancionador la misma se presenta como flexible, pues puede presentarse en una ley orgánica o en una ley ordinaria.

### *Reserva legal y su sentido*

La reserva legal es una orden de la Constitución al Parlamento, al tiempo que una prohibición al ejecutivo (orden y prohibición vinculantes). En el moderno sistema de partidos de Otto sostiene que el fundamento de la reserva de ley es asegurar que la regulación en ciertas materias se haga mediante el procedimiento legislativo, es decir, a través de una discusión pública con participación de la oposición y el conocimiento accesible de los ciudadanos (implica un plus de legitimidad).

Por su parte, Bricola la define de la manera siguiente: “La prohibición constitucional de que el legislador delegue en instancias ajenas e inferiores a la función incriminadora radica en que la reserva, garantía política de la libertad personal, no es tan sólo garantía de la mayoría (parlamentaria y ciudadana) frente al Estado, sino también garantía de respeto a las minorías. La elaboración parlamentaria en todos los elementos de la ley penal es el único procedimiento que permite institucionalmente la participación de las minorías en el control y elaboración de la ley. En consecuencia, deben excluirse las fuentes normativas que no permitan una participación de esta clase”.<sup>7</sup>

Posteriormente, para el autor Baño la reserva legal ha adquirido una nueva dimensión debido a que es importante determinar si la remisión a otra ley u ordenamiento es idónea, es decir, que exista una causa objetiva que lo justifique, por eso establece que: “La reserva legal implica, entonces, una prohibición al reglamento de entrar por su propia iniciativa en el ámbito legislativo acotado; pero no prohíbe al legislador el autorizar al Ejecutivo para que sí lo haga.”

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 259.

### *Ley en blanco habilitaciones o remisiones*

Es una modalidad del principio de reserva de ley, que se traduce en que cuando la ley no establece por sí sola la regulación de una materia, ésta queda en blanco y encomienda a un reglamento que regule las instrucciones o pautas necesarias para completar la norma.

Esta figura ha existido en el Derecho Penal desde hace tiempo y se ha transportado al Derecho Administrativo Sancionador, la cual implica que una ley incompleta por su contenido se remite a otra para llevar cabo su función; sin embargo, ésta ha presentado una serie de problemas en torno a cuando debe hacerse la remisión a otra ley y que ello se encuentre plenamente justificado. El autor Alejandro Nieto hace una precisión en este sentido al señalar que la habilitación permite la ley que el Ejecutivo dicte un reglamento sobre la misma materia que ella ha regulado; mientras que la remisión supone que la ley hace suyo con ciertas garantías el contenido de ese reglamento futuro, que completará el texto de la ley remitente.

#### *Requisitos de validez*

- a) No es lícita la deslegalización de la materia reservada.
- b) La ley no es totalmente en blanco, sino que debe contener una cierta regulación en el ámbito reservado.
- c) Como la ley remitente contiene cierta regulación, el reglamento no puede ir más allá de un complemento de regulación legal indispensable.
- d) El límite del reglamento es completar la regulación de la ley remitente.

En relación a la remisión a un reglamento o a otra ley se presenta el problema de que la ley remitente sea posterior al ordenamiento al cual remite lo cual implica un problema en el ámbito de aplicación de las leyes en el tiempo que converge con el principio de irretroactividad de las leyes.

Asimismo, existe la posibilidad de que exista la ley sancionadora incompleta, la cual no podrá aplicarse hasta que se haga la creación del reglamento, y por tanto ante la falta de éste, no se actualiza el supuesto de hecho hasta que se dé el elemento *sine qua non*, que lo es el reglamento.

Lo anterior implica practicar una técnica de reenvío a un mismo texto o a textos diferentes, lo cual en el caso de México ha sido favorecido por el legislador, y se traduce en condiciones de inseguridad jurídica de diversa índole sea en el ámbito penal o en el derecho administrativo sancionador,

ya que afecta el control que debe ejercerse en una sociedad, cuando se amenazan valores individuales o de conjunto.

### *Principio de presunción de inocencia*

Este principio al ser aplicado en el Derecho Administrativo Sancionador se enunciará de la manera siguiente: “En los procedimientos sancionadores se respetará la presunción de no existencia de la responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

Lo anterior se traduce en que para la existencia de la presunción de inocencia se requiere:

- a) Que a la condena preceda una actividad probatoria;
- b) Las pruebas deben ser consideradas legítimas; y,
- c) La carga de la actividad probatoria pertenece al órgano acusador.

El objeto de este principio radica en dos vertientes una que se encuentra en el plano de los hechos y otra a nivel de la culpabilidad, en el primer plano se alude a que las pruebas existentes deben ser suficientes e idóneas para acreditar que el sujeto activo infringió un precepto de carácter administrativo, pero la carga de la prueba recae sobre el órgano de la administración que tiene que demostrar que el presunto infractor transgredió una norma, lo cual a su vez conlleva aspectos de carácter procesal como es el ofrecimiento y desahogo de la prueba, la cual debe ser suficiente y apta para demostrar que el sujeto activo desarrolló una conducta que contraviene el contenido de la ley administrativa.

En el segundo plano se alude a la culpabilidad, la cual consiste en un juicio de reproche que se hace al autor de una infracción o ilícito, porque al tener conocimiento de su actuar típico y antijurídico, se condujo con conocimiento y voluntad de realizar el contenido típico de la ley administrativa a pesar de saber que con su conducta se violaba el contenido de un precepto legal.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, al igual que en el Penal se refiere al elemento subjetivo del ilícito, esto es, la intervención del autor a través de dolo o culpa, y por tanto sólo se le exigirá su responsabilidad al autor por hechos propios, pero no por los que realicen otros.

Bajo este mismo orden de ideas, es necesario apuntar, que en el Derecho Administrativo Sancionador, se da un giro a la referida culpabilidad, porque en ella se dan matices, contenidos en las leyes respectivas. En primer término el principio de culpabilidad aplica en todas sus variantes; sin embargo, hay supuestos de infracciones formales (o por simple inob-

servancia de responsabilidad objetiva), pero el problema surge cuando las leyes no establecen con exactitud, en qué casos se da la responsabilidad y por ende la culpabilidad, por eso sólo se podrá determinar el dolo y culpa grave cuando así se establezca con claridad en la norma, en términos generales se puede indicar la existencia de culpa o imprudencia, así como la simple inobservancia en los casos que la norma previene conductas de prevención de peligro abstracto.<sup>8</sup>

## **Principios del *Ius Punienti* en Derecho Administrativo Sancionador Electoral**

En la tercera parte de este estudio, se establecerán los principios que establecen límites a la pretensión punitiva, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, lo anterior es así, porque las infracciones administrativas en materia electoral, presuponen la existencia de una potestad sancionadora del órgano administrativo electoral, entendiéndose por ilicitud la acción u omisión de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico.

Por lo que respecta a la infracción administrativa, se entiende por ésta a la violación de la ley administrativa, que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que amerita una sanción administrativa; es decir que aplica la misma autoridad administrativa.<sup>9</sup>

Este principio aparece contenido en los numerales 41 y 116 de la Constitución Federal, que regula el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, es decir el control y vigilancia de las actividades electorales de los partidos políticos y el empleo de recursos, motivo por el cual de manera previa deben establecerse las sanciones que han de imponerse por el incumplimiento de las disposiciones.

En ese sentido el Derecho Administrativo Sancionador Electoral traslada el principio de legalidad a que se ha hecho referencia en líneas precedentes, pues ningún incumplimiento que no se encuentre previsto en la ley con sanción, puede ser considerado infracción electoral, aunado a que en relación a las faltas o infracciones electorales se extiende la prohibición de no aplicación de la analogía.

Lo anterior, se desprende del principio de legalidad multicitado, ya que sólo podrán imponerse las sanciones electorales administrativas que

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 398

<sup>9</sup> Escola, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*, Edit. Depalma, 1984, t. II, p. 937.

se encuentren contenidas en la ley electoral, ya sea que las apliquen los órganos administrativos o los órganos jurisdiccionales según sea el caso.

En este aspecto, el Derecho Administrativo Sancionador Electoral actualiza el principio constitucional contenido en el artículo 14, pues la ley debe ser promulgada y publicada por el legislador en forma previa a la imposición de la sanción y encontrarse vigente, asimismo este principio puede hacerse valer por los partidos políticos o agrupaciones políticas, cuando consideran que se afectan sus derechos al aplicárseles una sanción.

También debe atenderse a que la ley electoral sea estricta, es decir, que no se deje abierta para el operador jurídico o intérprete el contenido de la norma, luego, la aplicación de una sanción en materia electoral no debe depender de una percepción personal, no obstante que en ocasiones existen leyes abiertas o tipos abiertos, es por eso que en la materia electoral se trata de aplicar el Derecho Penal *mutatis mutandi* al Derecho Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis que a continuación se transcribe:

**“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**

“Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo), debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: La ley ...señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo

sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

“Tercera Época:

“Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.—Partido Revolucionario Institucional.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.

“Recurso de apelación. SUP-RAP-034/2003 y acumulado.—Partido de la Revolución Democrática.—26 de junio de 2003.—Unanimidad de votos.

“Recurso de apelación. SUP-RAP-025/2004.—Partido Verde Ecológico de México.—11 de junio de 2004.—Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 07/2005.”

### *Principio de tipicidad*

En este principio subyace un freno al Estado respecto a las garantías mínimas de los gobernados, porque para configurar una infracción es necesario establecer en la ley el supuesto de hecho y las consecuencias en caso de que se ejecute la acción u omisión ilícita; sin embargo, en la materia electoral no aparecen normas que establezcan de forma conjunta el supuesto de hecho y la consecuencia correspondiente, pero también es aplicable al Derecho Electoral, porque en este caso el órgano electoral administrativo o jurisdiccional, no puede aplicar sanción alguna sin la existencia del incumplimiento de las disposiciones electorales sea por comisión u omisión, pues en este sentido también sigue un criterio de seleccionar comportamientos jurídicos relevantes que son merecedores de punición cuando transgreden un ordenamiento jurídico.

Las leyes electorales que contienen las sanciones podrán ser aplicadas por órganos administrativos o por órganos jurisdiccionales como ya se dijo, pero lo importante es que no se deben imponer sanciones que no estén fijadas en la ley, ni contemplar supuestos que no estén descritos en la misma, pues se requiere la adecuación de la conducta a la descripción típica.

### *Principio de dolo y culpa*

Este principio se actualiza en mi concepto, cuando los miembros o integrantes de un partido político, así como en ocasiones sus simpatizantes, actúan a título de dolo o culpa (generalmente lo primero), es decir, que realizan conductas por acción u omisión, con conocimiento de que su actuar es contrario al contenido de la descripción legal, por ejemplo cuando los simpatizantes realizan actos de proselitismo, o bien los partidos políticos al rendir sus informes anuales de gastos no destinan el dinero al objeto para el cual se les entregaron los recursos financieros, etc.

Es por eso que este principio debe observarse en el ámbito de la materia electoral, pues al ubicarse en qué casos los sujetos activos contravienen una disposición legal en ese sentido se les deberá aplicar la sanción correspondiente por su comportamiento, aunque también pueda existir alguna causa por la cual se de la exclusión de la infracción administrativa, pero eso no se observa exactamente en el Derecho Electoral.

### *Principio de antijuridicidad*

Asimismo, se traslada el citado principio pues este se refiere a la relación de contradicción entre la conducta activa u omisiva y el ordenamiento jurídico, además que para constatar la existencia ésta, se sigue un proceso de carácter negativo, esto es, efectuar una comparación a la inversa, como se apuntó al estudiar dicho principio en la materia penal.

### *Principio de culpabilidad*

Este también se traslada al Derecho Electoral, pues quedó asentado en párrafos precedentes que la culpabilidad se traduce en un *juicio de reproche* que se hace al autor de una conducta típica, antijurídica y culpable, esto es, que para darse la culpabilidad deben existir los anteriores niveles de una infracción o delito.

De facto, en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral se da el citado *juicio de reproche* en contra de los integrantes o simpatizantes de un partido político o agrupación política cuando actúan en contravención a una disposición legal electoral.

### *Principio de proporcionalidad*

Resulta aplicable al Derecho Electoral en función de que la autoridad debe aplicar una sanción razonada, pues no toda conducta ilegal merece el mismo tratamiento al momento de establecer la punición correspondiente, cuando se individualiza la sanción, por ejemplo un partido político que omite rendir sus informes anuales de financiamiento o bien que nos los soporta en base a documentos fehacientes que demuestren el destino de los recursos, a pesar de contar con elementos necesarios para hacerlo, a éste se le debe imponer una sanción proporcional al acto que cometió, es decir, deben de darse parámetros que de graduación.

### *Principio non bis in idem*

Se circunscribe a que la autoridad electoral, cuando conoce de denuncias relativas a hechos que pueden ser constitutivos de una infracción electoral, lo cual a su vez puede generar la imposición de una sanción, debe observar atentamente que en relación a los hechos de los que tiene conocimiento por contravención a leyes electorales, no se dé la punición de una misma conducta dos veces, no obstante a que la misma pueda aparecer en dos ordenamientos diversos, pues ello implicaría estar juzgando dos veces la misma conducta, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 23 de la Constitución Federal, como se ha referido al estudiarse el citado principio.

Sin embargo, se ha observado que este principio en la materia electoral se aplica con ciertas variantes o matices, es decir, no se aplica exactamente que en la materia penal, pues he de hacer notar que cuando se aplica una sanción a un partido político por contravención a una disposición legal, en ocasiones se toma en cuenta la misma conducta, para imponer una sanción mayor aduciendo que una agrupación política ha reiterado su conducta ilícita (reincidencia) y, por eso debe aplicarse una sanción mayor, pero dicha situación a mi modo de ver no se encuentra esclarecida como acontece en la materia penal cuando se aplica la misma figura, porque en ese caso la ley penal claramente señala en qué casos y cuantas veces se toman en cuenta para aplicar la reincidencia, es por eso que en efecto, se aplican los referidos principios al ámbito electoral de forma *mutatis mutandis*, como a continuación se menciona en vía de ejemplo en la siguiente tesis:

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

“Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. 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 las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es conatural 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.

“Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001.—Partido del Trabajo.—25 de octubre de 2001.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

“Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 121-122, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483-485”.

En relación a los principios precisados en este estudio, es importante destacar que generalmente las acciones u omisiones, en materia electoral de acuerdo al contenido de los expedientes denominados RAP (recurso de apelación), se refieren a las infracciones cometidas por los miembros o simpatizantes de los partidos políticos, o bien cuando los partidos políticos y agrupaciones políticas, no remiten a la autoridad electoral la información a la que se encuentran obligadas como pueden ser sus informes anuales relacionados con su financiamiento, o cuando no comprueban el destino de los porcentajes que deben efectuar a diversas actividades como son las fundaciones o institutos de investigación electoral, así también si sus informes de gastos no se encuentran soportados de acuerdo a la legislación fiscal, o bien al no transparentar sus gastos de campaña.

No obstante lo anterior, cabe hacer notar que pueden existir diversos sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, incluyendo entre los más destacados los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos, personas físicas o morales, autoridades o servidores públicos, concesionarios o permisionarios de radio y televisión y extranjeros.

A continuación me permito formular el presente cuadro con la intención de exponer cuáles son los sujetos activos en materia electoral, las acciones u omisiones que se les atribuyen, las sanciones que se les pueden imponer y el artículo en que se encuentran, ello a manera de ejemplo respecto a las citadas infracciones.

|  | <b>Sujetos</b>                                               | <b>Hipótesis</b>                                                                                                                                                                                                                | <b>Sanción</b>                                       | <b>Artículo</b>                             |
|--|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|  | <b>PARTIDO POLÍTICO</b>                                      | Incumplir obligaciones art. 342 COFIPE                                                                                                                                                                                          | Amonestación<br>Multa<br>Reducción<br>Cancelación    | Art. 354, 1, inciso a), Fracc I a VI COFIPE |
|  | <b>AGRUPACIONES POLÍTICAS</b>                                | Incumplir obligaciones art. 343 COFIPE                                                                                                                                                                                          | Amonestación<br>Multa<br>Cancelación                 | Art. 354 inciso b), Fracc I a III           |
|  | <b>ASPIRANTES, PRECANDIDATOS O CANDIDATOS</b>                | Realizar actos anticipados de precampaña o campaña, solicitar y recursos no autorizados, omitir informes, exceder gastos art. 344 COFIPE                                                                                        | Amonestación<br>Multa<br>Pérdida derechos            | Art. 354 inciso c), Fracc I a III COFIPE    |
|  | <b>CIUDADANOS, DIRIGENTES Y AFILIADOS</b>                    | Negativa a entregar información requerida por el IFE, contratar propaganda en radio y televisión, proporcionar documentación falsa al Registro Federal Electoral art. 345 COFIPE                                                | Amonestación<br>Multa                                | Art. 354 inciso d), Fracc I a III           |
|  | <b>OBSERVADORES ELECTORALES</b>                              | Incumplimiento obligaciones párrafos 3 y 4 del art. 5, e incumplimiento en general art. 346 COFIPE                                                                                                                              | Amonestación<br>Cancelación<br>acreditación<br>Multa | Art. 354, inciso e), Fracc I a III          |
|  | <b>AUTORIDADES O SERVIDORES PÚBLICOS</b>                     | Omisión o incumplimiento de prestar colaboración de los órganos del Estado, difusión de propaganda gubernamental, incumplir principio de imparcialidad, utilizar programas sociales y sus recursos, entre otros art. 347 COFIPE |                                                      |                                             |
|  | <b>NOTARIOS PÚBLICOS</b>                                     | Incumplir tener abiertas sus oficinas el día de la elección para dar fe de hechos o certificar documentos relativos a la elección art. 348 COFIPE                                                                               |                                                      |                                             |
|  | <b>CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN</b> | Venta de tiempo de transmisión a partidos políticos, aspirantes, precandidatos, difusión de propaganda por persona distinta al IFE, manipulación de propaganda incumplimiento de obligaciones art. 350                          | Amonestación<br>Multa<br>Suspensión                  | Art. 354 inciso f) fracc I a V              |
|  | <b>EXTRANJEROS</b>                                           | Violación al art. 33 constitucional                                                                                                                                                                                             | Informar<br>Secretaría de<br>Gobernación             | Art. 355, 3                                 |

## Conclusiones

**PRIMERA.-** Efectuar las modificaciones legislativas necesarias, para que en materia electoral queden determinadas con exactitud la sanción a imponer por una infracción administrativa, sin relativizar su aplicación al momento de la individualización de la sanción, en atención al apotegma *mutatis mutandi*.

**SEGUNDA.-** Especificar en qué casos los principios del Derecho Penal al ser trasladados al Derecho Administrativo Sancionador Electoral se modifican o trasmutan, para evitar así un margen de discrecionalidad para la autoridad administrativa que los aplica.

**TERCERA.-** En caso de conductas ilícitas, por parte de los partidos políticos se les debe obligar a reparar el daño causado a la sociedad cuando incurren en conductas que causan un detrimento patrimonial, pues los recursos financieros que reciben no les son propios, sino que se les otorga la mayoría de ellos a partir del presupuesto público.

**CUARTA.-** En mi opinión se deben determinar con exactitud, cuáles son los parámetros que se deben tomar en cuenta para aplicar el principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas, es decir, crear una escala que permita definir los índices mínimos, intermedios y máximos para establecer una sanción.

**QUINTA.-** Se advierte la importancia de los principios de derecho limitadores del *ius puniendi* del estado como una garantía de seguridad jurídica propia de un Estado Democrático de Derecho.

**SEXTA.-** Se propone incluir en el código federal de procedimientos electorales la figura de la prescripción, para que en un futuro si no se ejerce una acción en contra de los sujetos infractores por el transcurso del tiempo el Estado y órganos de éste, ya no puedan aplicar sanción alguna.

## Bibliografía

### *Libros:*

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio. *Defensa jurídica del voto*. Ed. Universidad Autónoma de Nuevo León.

ESCOLA, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Depalma 1984 t. II.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo sancionador*. 4ª ed., Madrid, Ed. Tecnos 2005.

SARMIENTO RAMÍREZ ESCUDERO, Daniel. *El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo: un análisis jurídico desde el Derecho Español*. Universidad Externado de Colombia, 2007.

ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. *Cuerpo del delito y tipo penal*. Angel Editor.

ZAMORA PIERCE, Jesús. *Garantías y Proceso Penal*. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1994.

#### *Revistas:*

LUCHI LÓPEZ TAPIA, Yolanda. "El Derecho Administrativo Sancionador perspectivas constitucionales" Revista de Justicia 92, número 2, Barcelona, España.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana. Revista Criminalia.

NADER KURI, Jorge. "El principio de oportunidad". Defensa Penal e interpretación jurídica, mes de febrero de 2009.

Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Gobierno Federal.

La nueva reforma electoral de México. IFE.

#### *Legislación:*

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Electorales 2008.

#### *Páginas de internet:*

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)