



Los Recursos de Revisión y Apelación en el Procedimiento Especial Sancionador: Estudio comparativo en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012, en el estado de Veracruz.

Tesis para optar el grado de Maestro en Procesos e Instituciones Electorales

Presenta:  
Francisco Alberto Salinas Villasaez

Director de Tesis:  
Dr. José Segoviano Hernández

Monterrey, Nuevo León, julio de 2017

## **RESUMEN**

El estudio inicia definiendo el concepto y tipos de democracia, así como a los tipos de sistemas electorales y sistemas de partidos.

Se analizan las bases constitucionales y legales del Derecho Electoral Mexicano que dieron origen al Derecho Administrativo Sancionador Electoral y describe a las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales y su potestad sancionadora haciendo énfasis en la conceptualización de la sanción administrativa.

Se identifica el fundamento Constitucional que da origen a la creación de las autoridades jurisdiccionales electorales y se definen a las instituciones del Derecho Penal que se encuentran dentro del Procedimiento Especial Sancionador, así como los principios, características y etapas que deben de cumplirse al dirimir una controversia.

Se plantea cual es el grado de cumplimiento del Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012 en el estado de Veracruz, con la hipótesis de que el mismo fue aceptable.

Para comprobar la hipótesis se analizan las variables de: legalidad, imparcialidad, independencia, certeza y objetividad, dispositivo, inquisitivo, idóneo, con intervención mínima, proporcional, de tipicidad, exhaustivo, legal, de concentración, inmediatez, celeridad, de irretroactividad de la ley, de presunción de inocencia y principio de non bis in ídem.

En el análisis se utiliza un método cuantitativo de tipo no experimental con base en un estudio longitudinal, haciendo uso de una investigación descriptiva que lleva a la conclusión con base en los datos obtenidos, de que la hipótesis se confirma en forma parcial, pues no se cumplió en las variables de objetividad, certeza y principio de exhaustividad en el proceso electoral federal 2008-2009.

El trabajo de investigación, así como los contenidos e ideas vertidos en la tesis son responsabilidad exclusiva del autor.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
<b>Capítulo I. Democracia y Sistemas Electorales</b>	
1.1 Democracia .....	2
1.1.1 Definición .....	2
1.1.2 Tipos de democracia.....	3
1.2 Conceptos de elecciones .....	5
1.3 Definición y tipos de sistema electoral .....	7
1.4 Sistema de Partidos .....	12
<b>Capítulo II. Derecho Electoral Mexicano</b>	
2.1 Bases constitucionales y legales del Derecho Electoral Mexicano .....	27
2.2 Derecho Administrativo Sancionador Electoral .....	29
2.2.1 Potestad sancionadora de la Administración Pública .....	32
2.2.1.1 Autoridades administrativas electorales .....	35
2.2.1.2 Autoridades jurisdiccionales electorales .....	36
2.2.2 La sanción administrativa .....	38
2.2.2.1 Las Instituciones del Derecho Penal en el Derecho Administrativo Sancionador.....	40
<b>Capítulo III. Procedimiento Especial Sancionador</b>	
3.1 Origen y racionalidad .....	45
3.2 Bases normativas.....	49
3.3 Procedimiento .....	51
<b>Capítulo IV. Antecedentes Teóricos y Metodológicos</b>	
4.1 La teoría iuspositivista.....	57

4.1.1 Origen de la teoría .....	58
4.1.2 El positivismo jurídico .....	59
4.1.3 Corrientes del positivismo jurídico .....	61
4.2 La ciencia jurídica .....	62
4.2.1 El Derecho Electoral .....	64
4.2.2 Derecho Procesal Electoral Mexicano .....	66
4.2.2.1 Bases Constitucionales del Derecho Electoral Mexicano .....	68
4.2.2.2 Bases Legales del Sistema Electoral.....	69
4.3 El Derecho Administrativo Sancionador Electoral .....	70
4.3.1 Potestad Sancionadora de la Administración Pública.....	75
4.3.1.1 Autoridades Administrativas Electorales.....	78
4.3.1.2 Autoridades Jurisdiccionales Electorales.....	80
4.3.2 La sanción administrativa .....	82
4.3.2.1 Elementos de la sanción administrativa.....	83
4.3.2.2 Las instituciones del derecho penal en el derecho administrativo sancionador.....	84
4.4 El Procedimiento Especial Sancionador .....	85
4.4.1 Antecedentes del procedimiento especial sancionador .....	88
4.4.2 Bases constitucionales del procedimiento especial sancionador.....	90
4.4.3 Principios Rectores del Instituto Nacional Electoral .....	90
4.5 Régimen político .....	95

## **Capítulo V Estudio de caso: El procedimiento especial sancionador en Veracruz, en los Procesos Electorales Federales de 2008-2009 y 2011-2012.**

5.1 Antecedentes.....	97
5.2 Pregunta de investigación.....	98
5.3 Hipótesis.....	98
5.4 Objetivos .....	98
5.4.1 Objetivo general.....	98
5.4.2 Objetivos particulares .....	98
5.5 Variables del estudio.....	99
5.6 Justificación.....	103
5.7 Método.....	103
5.8 Población a analizar.....	104
5.9 Análisis y resultados.....	105

## **Capítulo VI Conclusiones**

6.1 Conclusiones.....	157
6.2 Recomendaciones .....	158
Referencias.....	160
Legisgrafía .....	166

Anexos (ver disco compacto)

Anexo 1 Formato recolección de datos 2008-2009

Anexo 2 Formato recolección de datos 2011-2012

## INTRODUCCIÓN

Hablar de democracia en México, obliga primero a determinar o intentar acotar, el significado dentro del marco legislativo electoral mexicano y en consecuencia sus implicaciones en el sistema de impartición de justicia, tomando en consideración los acontecimientos presentados en los procesos electorales federales en los que el Procedimiento Especial Sancionador, estuvo a cargo de una autoridad administrativa electoral, el entonces Instituto Federal Electoral.

Los antecedentes de reformas constitucionales que se dieron dentro del Derecho Electoral Mexicano, permitieron y dieron origen al derecho administrativo sancionador electoral, y por tanto a la facultad sancionadora de la administración pública que lleva a la creación de las autoridades jurisdiccionales electorales.

Resultado de la reforma electoral y legal del 2007-2008, el Procedimiento Especial Sancionador es un avance en la democracia en México, que permitió acercar la justicia administrativa a los diversos actores que participan en los Procesos Electorales Federales.

En el plano legal procesal de la función jurisdiccional, tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como el entonces Instituto Federal Electoral, desarrollaron funciones o actos jurisdiccionales, encaminados a aplicar la ley general al resolver las denuncias presentadas por partidos políticos, consejeros y ciudadanos con el objeto de dirimir los casos de controversia.

Estos actos jurisdiccionales se debieron a la presencia de conflictos de intereses que ameritaban la intervención de un ente para mantener imparcialmente el derecho o la naturaleza del derecho controvertido o de conflictos que son de su competencia. Lo anterior conduce a analizar la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador en el estado de Veracruz, en los procesos electorales federales de 2008-2009 y 2011-2012, para establecer si las diversas instancias fueron congruentes con su responsabilidad de garantizar una contienda equitativa, justa y democrática.

# CAPÍTULO I

## DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES

### 1.1 Democracia

#### 1.1.1 Definición

El término Democracia “deriva del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad”<sup>1</sup>. De esta forma la democracia se concibe como una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos – principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; “régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio”<sup>2</sup>.

Por su parte, Bryce define a la democracia como el estado de sociedad donde hay igualdad<sup>3</sup>. Bobbio<sup>4</sup> la determina como el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría. Mientras que Delhumeau<sup>5</sup> la conceptualiza como la técnica de organización social que parte de la libertad, respeto y unidad de los individuos para organizarse de forma en que todos participen y aporten sus opiniones para un bien común en un ambiente donde haya cultura política y conciencia.

Así, en acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Pero, es bastante difícil determinar el contenido de la democracia. En efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio:

---

<sup>1</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2010, p.892.

<sup>2</sup> Claudia GAMBOA, *Sistema electoral a nivel constitucional en 18 países del mundo*, México, Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior, 2001, p. 4.

<sup>3</sup> Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, México, Patria, 1987, p. 28.

<sup>4</sup> Norberto BOBBIO, *El futuro de la Democracia*, México, FCE, 1994.

<sup>5</sup> Antonio DELHUMEAU, *México: Realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970.

todo régimen se autocalifica como democracia. Dicho de otro modo, al parecer la democracia no tiene enemigos, sino que suscita adeptos fervorosos en todo el planeta; así es como, hoy en día, se tiene la democracia liberal u occidental y sus matices, la socialista de la Europa del Este y sus variantes, Asia, África, bastante sui generis, y la inevitable “democracia militar” que surge, arraiga y prospera en muchos puntos del mundo.<sup>6</sup>

### **1.1.2 Tipos de democracia**

A lo largo de la historia de la humanidad se han observado diferentes maneras en que la democracia se ha presentado en las sociedades, pero de manera genérica puede señalarse que existen dos tipos dependiendo quien ejerza el poder: 1) Democracia directa o pura y, 2) Democracia representativa o indirecta.

La democracia directa se da cuando la soberanía reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen; mientras que en la democracia representativa o indirecta el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan.<sup>7</sup>

La democracia directa tiene como base tres pilares: a) la iniciativa popular; b) El referéndum o plebiscito; c) la revocación de cargos electos.

La iniciativa popular es:

El derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Claudia GAMBOA, *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Mauricio MERINO, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1995.

<sup>8</sup> Francisco BERLÍN, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Porrúa, 1997, p. 503.



El plebiscito sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía. Se define como “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”.<sup>9</sup>

El referéndum es “un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”<sup>10</sup>. Para Arteaga es “la acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación”<sup>11</sup>. Mientras que para Berlín<sup>12</sup> es el:

Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa.

La revocación del mandato “es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para la cual fue elegido”<sup>13</sup>. Para Zovatto<sup>14</sup>, la revocación del mandato consiste en “la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo”.

Por su parte, como ya se mencionó, la democracia indirecta o representativa es aquella donde el pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de personas que han de ocupar un cargo público se efectúa por medio del sufragio. La forma representativa suele adoptar diversos sistemas.

---

<sup>9</sup> Elisur ARTEAGA, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1990, p. 90.

<sup>10</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, IEDF, 2002, p. 20.

<sup>11</sup> Elisur ARTEAGA, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>12</sup> Francisco BERLÍN, *Op. Cit.*, p. 819.

<sup>13</sup> Alan GARCÍA, *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*, México, Repositorio de Información en materia electoral, 2005, p. 26.

<sup>14</sup> Daniel ZOVATTO, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010”, en *Revista de Sociología*, núm. 24, México, 2010, p.94.

El primer sistema es el presidencialista, el cual se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte, puesto que es la figura del presidente en quien recae ciertamente el ejercicio del poder, lo secunda los ministros o secretarios que él elige.<sup>15</sup>

El segundo sistema es el parlamentario. El parlamento es la base sobre la cual descansa toda la acción gubernamental. En este sistema las facultades del presidente son muy restringidas.<sup>16</sup>

Finalmente, el sistema colegiado, el cual es una combinación de los dos anteriores. El poder ejecutivo está conformado por diversas personas elegidas por el parlamento y que se turnan en el ejercicio de la presidencia.<sup>17</sup>

## **1.2 Conceptos de elecciones**

En los Estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado. Así mismo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto como el de las elecciones.

La idea general de la importancia de las elecciones se refleja, en la definición siguiente: “las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo”<sup>18</sup>. Es decir las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político.

---

<sup>15</sup> Norberto BOBBIO, *Op. Cit.*

<sup>16</sup> Nuria CUNILL, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991.

<sup>17</sup> Rodrigo BAÑO, *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales*, Santiago, FLASCO, 1998.

<sup>18</sup> Javier PATIÑO, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p.61.

Para Merino<sup>19</sup>, las elecciones tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se puede alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles.

La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otro sistema tiene que votar por un partido único, ya que no se permite la participación de otros<sup>20</sup>.

Para ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de libertad de elección. Solo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, de tener la libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción.

La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley. Cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas. Cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones no competitivas. Cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad, se habla de elecciones semicompetitivas.<sup>21</sup>

En ese mismo sentido, Sartori<sup>22</sup> señala que las elecciones se constituyen en la garantía mecánica de la democracia, bajo los supuestos de ser libres, periódicas y competitivas. El autor afirma que desde el punto de vista teórico y considerando la libertad del elector y su posibilidad de elegir, las elecciones las clasifica en: elecciones competitivas (propias de los sistemas democráticos); elecciones semicompetitivas (se predica, se dan en los sistemas autoritarios), y, elecciones no competitivas (que se concretan en los sistemas totalitarios).

---

<sup>19</sup> Mauricio MERINO, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Javier PATIÑO, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> Ledda ARGUEDAS y Leo LOMBARDI, "Voz y voto en el mundo: Italia hacia la segunda República", en *Voz y voto*, núm. 11, México, enero de 1994.

<sup>22</sup> Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Porrúa, 2006.

Las elecciones competitivas, en las democracias occidentales, se efectúan siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores. Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para las democracias liberales-pluralistas, se pueden citar:

- 1) la propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre y competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;
- 2) la competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una competencia entre posiciones y programas políticos;
- 3) la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura;
- 4) la libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
- 5) el sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;
- 6) la decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral.<sup>23</sup>

En el caso mexicano, los principios fundamentales de conformidad con los cuales se deben celebrar las elecciones en los tres niveles de poder, se encuentran precisados en la Constitución y, por lo mismo, deber ser respetados por las leyes estatales que regulen las elecciones locales y municipales.

### **1.3 Definición y tipos de sistema electoral**

El sistema electoral es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”<sup>24</sup>. En palabras de Nohlen<sup>25</sup> éste se refiere “al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo por

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p.24.

<sup>24</sup> Leonardo VALDÉS, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p.9.

<sup>25</sup> Dieter NOHLEN, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993, p.11.

medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público”.

A partir de las definiciones anteriores, se puede señalar de manera general que el sistema electoral es una estructura intermedia del proceso por medio de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes.

En relación a sus objetivos, los sistemas electorales disponen de reglas y procedimientos diseñados a regular diversos elementos y etapas del proceso:

¿Quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; [...]; ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales? [...] ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador? [...].<sup>26</sup>

Los anteriores cuestionamientos son situaciones que una ley electoral debe prever y resolver. Éstas son las funciones básicas de los sistemas electorales. Obviamente, hay otras que regulan la constitución y reconocimiento legal de los partidos políticos, el registro de los ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas, etc.

Existen tres modalidades esenciales del sistema electoral, cabe señalar que en su forma pura sólo aplican en algunos países, estos son: a) mayoría (relativa y absoluta); b) representación proporcional; y, c) sistemas mixtos.

El sistema de mayoría simple, o también conocido como *First past the post sistem*, es el más antiguo de todos los sistemas en los países de habla inglesa:

Generalmente es de aplicarse en los distritos de carácter uninominal, esto quiere decir, que tiene su aplicación en las zonas o regiones en que se divide un país para elegir un solo representante popular por mayoría en cada una de ellas, en donde cada elector tiene derecho a su voto y el candidato que logre mayor votación durante la jornada electoral gana, incluso si

---

<sup>26</sup> Leonardo VALDÉS, *Op. Cit.*, p. 10.

no obtiene la mayoría absoluta, es conocido también conocida como sistema de mayoría relativa.<sup>27</sup>

Estos sistemas se encuentran principalmente en países anglosajones, tales como: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia.<sup>28</sup>

Las ventajas de este sistema es que en la elección de presidentes o gobernadores el sistema de mayoría muestra sencillez y certeza en la designación del ganador<sup>29</sup>. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye “la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores”.<sup>30</sup>

La desventaja u objeción más importante que se le atribuye a este sistema tiene que ver con la elección para los órganos legislativos. Con éste tipo de sistema, “un partido con Mayoría, relativa o absoluta, puede obtener todos los cargos en disputa y de esa manera puede quedar sobre representado y sus adversarios subrepresentados”.<sup>31</sup>

En cuanto al sistema electoral de representación proporcional se aplica a todos los sistemas:

Que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque<sup>32</sup>.

La base de este sistema es el principio de equilibrio o proporcionalidad, es decir, se fundamenta en el hecho de que en el ejercicio del poder público deben participar

---

<sup>27</sup> Alejandro DE LA FUENTE, “*El sistema electoral en México*”, en *Letras Jurídicas*, núm. 14, México, 2006, p. 131.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> Leonardo VALDÉS, *Op. Cit.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>31</sup> Alejandro DE LA FUENTE, *Op. Cit.*, p. 132.

<sup>32</sup> Leonardo VALDÉS, *Op. Cit.*, p. 13.

tanto las mayorías como lo establece el sistema mayoritario como las minorías políticas.<sup>33</sup>

El sistema de representación proporcional busca resolver el problema de la sobre y subrepresentación, presentes en el sistema de mayoría, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.<sup>34</sup>

El argumento central de la crítica a este sistema sostiene que:

Si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas.<sup>35</sup>

Finalmente, existen sistemas mixtos que buscan aprovechar las ventajas y disminuir las desventajas de los dos sistemas electorales anteriores, como es el caso del sistema electoral mexicano. Así, su principal atractivo consiste en “combinar principios de representación mayoritarios y proporcionales, asegurando así, simultáneamente, la personalización de las candidaturas y la incorporación de las minorías”.<sup>36</sup>

Una variante de los sistemas mixtos es el denominado sistema adicional y son sistemas que combinan elementos de los propios mecanismos de mayoría y representación proporcional<sup>37</sup>. En esencia, la dimensión fundamental que distingue a un Sistema Electoral de otro es la oportunidad que concede a la oposición dentro de su estructura.

---

<sup>33</sup> Alejandro DE LA FUENTE, *Op. Cit.*, p. 133.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Leonardo VALDÉS, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>36</sup> Ernesto CALVO y Marcelo ESCOBAR, *La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones*, México, CIDE, 2003, p.2.

<sup>37</sup> Alejandro DE LA FUENTE, *Op. Cit.*, p. 135.

Los sistemas democráticos dan la posibilidad a la oposición de deponer y sustituir a quienes ocupan el gobierno; “los autoritarios no permiten su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen”.<sup>38</sup>

Normalmente, los sistemas mixtos “se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional”<sup>39</sup>.

En el caso mexicano, este sistema electoral mixto se encuentra establecido en los artículos 52 y 56 de la Carta Magna, en el primero se señala que:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.

Artículo reformado DOF 20-08-1928, 30-12-1942, 11-06-1951, 20-12-1960, 14-02-1972, 08-10-1974, 06-12-1977, 15-12-1986.<sup>40</sup>

Mientras que en el artículo 56 se puntualiza que:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo reformado DOF 29-04-1933, 15-12-1986, 03-09-1993, 22-08-1996.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Leonardo VALDÉS, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 2013, p.49.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 51.



En resumen se puede advertir que los sistemas electorales son fundamentales en la vida democrática de un país, ya que permite al elector tener la posibilidad de elegir diversas opciones de candidatos y partidos políticos.

El efecto principal de éstos es que traducen el resultado electoral en puestos legislativos o ejecutivos.

Existen dos clases de efectos de los sistemas electorales. El primero es el directo, el cual “reside en la conversión de preferencias políticas en poder político, en escaños. Para hacerlo se basan en el voto, el votante es afectado por el sistema electoral e impulsado a estructurar su voto según las condiciones que mejor le favorezcan”<sup>42</sup>. El segundo es el efecto indirecto, que “radica en que los Sistemas Electorales influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partido, existen teorías que sostienen que entre más partidos existan se presenta una mejor representación de las presencias de la ciudadanía, sin embargo esto también ocasione una mayor dispersión de los votos y evita obtener una verdadera mayoría”.<sup>43</sup>

#### **1.4 Sistema de Partidos**

De acuerdo a Weber<sup>44</sup> el partido es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales. Por su parte, Duverger<sup>45</sup> los define como una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad. Mientras que Sartori<sup>46</sup> afirmó que un partido político puede definirse como cualquier grupo político que se

---

<sup>42</sup>Alejandro DE LA FUENTE, *Op. Cit.*, p. 135.

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> Max WEBER, *Economía y sociedad*, México, FEC, 1969.

<sup>45</sup> Maurice DUVERGER, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1987.

<sup>46</sup> Giovanni SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza Editorial, 1980.

presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargo públicos.

Partiendo de los conceptos anteriores, se puede entonces definir al partido político como la unidad en el ejercicio de la democracia, el hecho de que sean organizaciones estables es por su infraestructura organizativa, puede identificarse a una organización como partido político por su decisión orientada a obtener el poder político.

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas se puede destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.<sup>47</sup>

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera<sup>48</sup>. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos<sup>49</sup>. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión,

---

<sup>47</sup> Roberto BLANCO, *Los partidos políticos*, México, Tecnos, 1990.

<sup>48</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

<sup>49</sup> Maurice DUVERGER, *Op. Cit.*

publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria<sup>50</sup>. Las que sí tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública<sup>51</sup>. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública<sup>52</sup>. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad

---

<sup>50</sup> Lorenzo CÓRDOVA, “*Candidatura Electoral*”, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2005.

<sup>51</sup> Roberto BLANCO, *Op. Cit.*

<sup>52</sup> Roy GONZÁLEZ, “*Candidaturas independientes ¿empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios?*”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, núm. I, México, enero-junio 2015.

que se requiere<sup>53</sup>. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses<sup>54</sup>. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase<sup>55</sup>. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha<sup>56</sup>. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político<sup>57</sup>. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder<sup>58</sup>. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para

---

<sup>53</sup> Instituto Federal Electoral, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2010.

<sup>54</sup> Roberto BLANCO, *Op. Cit.*

<sup>55</sup> Antonio DELHUMEAU, *Op. Cit.*

<sup>56</sup> Roy GONZÁLEZ, *Op. Cit.*

<sup>57</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

<sup>58</sup> Ricardo ESCOBAR, "Los derechos humanos: concepto, visión y recorrido histórico", en *Revista Republicana*, núm. 11, Bogotá, julio-diciembre de 2011.

promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por otro lado, el reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social<sup>59</sup>. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes<sup>60</sup>. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.<sup>61</sup>

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos<sup>62</sup>. Tal riesgo, señala Michels<sup>63</sup>, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

---

<sup>59</sup> Roy GONZÁLEZ, *Op. Cit.*

<sup>60</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

<sup>61</sup> Instituto Federal Electoral, *Op. Cit.*

<sup>62</sup> Rodrigo BAÑO, *Op. Cit.*

<sup>63</sup> Instituto Federal Electoral, *Op. Cit.*

La segunda función institucional es la de organizar elecciones<sup>64</sup>. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de Derecho Electoral.

De acuerdo a Gamboa<sup>65</sup>, es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo<sup>66</sup>. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentario; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos.

---

<sup>64</sup> Roberto BLANCO, *Op. Cit.*

<sup>65</sup> Claudia GAMBOA, *Op. Cit.*

<sup>66</sup> Instituto Federal Electoral, *Op. Cit.*

Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.<sup>67</sup>

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad<sup>68</sup>. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado<sup>69</sup>. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada<sup>70</sup>. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de

---

<sup>67</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

<sup>68</sup> Instituto Federal Electoral, *Op. Cit.*

<sup>69</sup> Jean-Francois PRUD'HOMME, "Consulta popular y democracia directa", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE*, núm. 15, México, noviembre de 1997.

<sup>70</sup> Giovanni SARTORI, 1987, *Op. Cit.*

ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora<sup>71</sup>, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate<sup>72</sup>, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia<sup>73</sup>, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

---

<sup>71</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

<sup>72</sup> Roberto BLANCO, *Op. Cit.*

<sup>73</sup> Giovanni SARTORI, 1987, *Op. Cit.*



De acuerdo a Sartori un sistema de partidos es “un sistema de interacciones que es el resultado de la competencia entre partidos”<sup>74</sup>. Como se observa para el autor el sistema partidista no debe ser limitado a la suma de sus partes componentes, sino que involucra elementos interrelacionados con el modo de interacción entre ellos.

Por su parte, el IFE<sup>75</sup>, hoy Instituto Nacional Electoral (INE), señala que para constituir un sistema, los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia una vez que cualquiera de los protagonistas asuma funciones de gobierno. Es por eso que la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto. No obstante, la competencia entre los partidos es un tema de la mayor complejidad, pues al mismo tiempo existen desacuerdos importantes entre ellos que los separan y confrontan constantemente. El premio de la competencia partidaria es, nada más y nada menos, que la posibilidad del ejercicio del poder por parte de aquel partido que logra imponerse en la contienda. Así, se trata de una competencia que, aunque leal, implica un nivel de confrontación significativamente elevado.

A partir de lo anterior, se puede ofrecer una simple, pero también compleja, definición del sistema de partidos: es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.

Por otro lado, la Ciencia Política ha recogido distintas tipologías de los partidos. La clasificación de Duverger<sup>76</sup>, que distingue entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario. Sin embargo, la clasificación del autor no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político. Por ejemplo, la República Popular China cuenta con ocho partidos y, no obstante, no es una democracia.

---

<sup>74</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*, p.69.

<sup>75</sup> Instituto Federal Electoral, *Op. Cit.*

<sup>76</sup> Maurice DUVERGER, *Op. Cit.*

La Palombara y Weiner<sup>77</sup> proponen una clasificación que divide los sistemas políticos en competitivos y no competitivos. Entre los primeros distinguen cuatro tipos: alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, de praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario. De acuerdo a Córdova<sup>78</sup>, la deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

Por su parte, Sartori<sup>79</sup> toma en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro, para establecer una tipología de los partidos políticos. Así, el autor elabora la siguiente lista de sistemas: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los partidos forman un subsistema de ese gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de

---

<sup>77</sup> Roberto BLANCO, *Op. Cit.*

<sup>78</sup> Lorenzo CÓRDOVA, *Op. Cit.*

<sup>79</sup> Giovanni SARTORI, 1980, *Op. Cit.*

partidos, y el tipo de régimen político por ejemplo, si es presidencial o parlamentario- también influye en el número y la composición de éstos.

## CAPÍTULO II

### DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El Derecho es una realidad humana en la que el sujeto es la causa y efecto de lo jurídico, esta realidad es sumamente compleja puesto que comprende todo lo que rodea a las personas. Comprende tres dimensiones en una relación recíproca: Normativa, porque surge en la sociedad a partir de las necesidades colectivas, con el propósito de ordenar las relaciones humanas y realizar el bien común o bienestar general mediante normas jurídicas; Fáctica, porque centra la atención en los hechos, en la realidad y es Valorativa porque las normas hacen referencia a conductas justas y deben inspirarse en valores que se han de realizar en la sociedad.<sup>80</sup>

Existen dos conceptos de derecho electoral, uno en sentido restringido, que se refiere a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido, como sinónimo de sufragio y otro de sentido amplio, que refiere a la regulación de la elección de los órganos representativos.<sup>81</sup>

Para Orozco, el Derecho Electoral es el “conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos, esto es, son aquellas disposiciones jurídico positivas que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal”,<sup>82</sup> normas que se encuentran plasmadas en la Carta Magna de México en los artículos 39, 40 y 41.

Al respecto, también es importante tener en cuenta, las disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario, ya que puede haber costumbres complementarias,

---

<sup>80</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Metodología Jurídica*, México, Oxford University Press, 2006.

<sup>81</sup> Dieter, NOHLEN, y Daniel, SABSAY, “*Derecho electoral*”, en Dieter Nohlen, *et al.* (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.

<sup>82</sup> Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, *Los valores éticos tutelados por el régimen electoral*, México, UNAM, 1997, p.325.

interpretativas e, incluso, derogatorias de un texto constitucional, legal o reglamentario; en efecto y con respecto a esta última posibilidad, una pretendida “norma jurídica”, ya sea constitucional, legal o reglamentaria, que no es obedecida en lugar alguno, ni por persona alguna, pierde su función normativa y no puede ser considerada como una norma efectivamente válida, pues no está regulando conducta alguna, perdiendo su validez por debido a su ineficacia propiciada por la generación de una costumbre jurídica en sentido contrario.<sup>83</sup>

Nohlen y Sabsay, en su análisis de las concepciones restringida y amplia del Derecho Electoral, asumen que la primera es una opción a lo específico en contraposición a lo difuso, y que la segunda, aunque tengan en sus conceptualizaciones básicas diferencias, tienen un elemento común al conceptualizarlo como el derecho que regula la elección de los órganos representativos en una democracia.<sup>84</sup>

Estas concepciones, restringida y amplia, ubicándolas en el contexto de la democracia actual, se destaca a la primera, pues se les da más importancia a la universalización del derecho al voto, que a los procesos para organizar las elecciones. Ese realce al derecho electoral individual de participación política sobre el derecho electoral entendido como el conjunto de normas que regulan la participación ciudadana, resulta insuficiente especialmente para los países de Iberoamérica, pues al no haber una evolución pareja en las dos concepciones, se puede llegar a una universalización del sufragio de parte de los ciudadanos, pero sin reglas democráticas que garanticen que los procesos electorales sean justos y democráticos.<sup>85</sup>

Aunque tradicionalmente se ha considerado al derecho electoral como parte del derecho constitucional o bien como parte del derecho administrativo e inclusive

---

<sup>83</sup> José de Jesús OROZCO ENRÍQUEZ, “*Derecho constitucional consuetudinario*”, Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 46, UNAM, México, 1993, pp103-120.

<sup>84</sup> Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, *Op. Cit.*

<sup>85</sup> *Ibíd.*

como parte de los dos, para Nohlen y Sabsay, el derecho electoral conceptualizado como el conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral, compone un sistema jurídico particular y corresponde al jurista cubano Santos Jiménez, afirmar la autonomía del derecho electoral como orden jurídico especial.<sup>86</sup>

La afirmación de la autonomía del derecho electoral, se debe a la preponderancia que tiene, en lo general en la evolución de la democracia y en lo particular en el desarrollo de normas y procedimientos de participación en los procesos electorales.

Atendiendo a estas consideraciones, se toma el concepto de derecho electoral de Manuel Aragón, que lo define como “un instrumento de garantía de la democracia, mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular”.<sup>87</sup>

Esto último lleva a considerar que el derecho electoral, está conformado por dos cuerpos normativos, uno que aborda el campo material o sustantivo y el otro que se ocupa de lo procedimental.<sup>88</sup>

Por otro lado, a partir de la década de los años noventa, se comenzó a hablar sobre del derecho procesal electoral mexicano y se comenzaron a realizar los primeros estudios especializados, ejemplo de ello es la ponencia titulada “Derecho Procesal Electoral” del Magistrado en aquel entonces de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, Cipriano Gómez Lara<sup>89</sup>. Si bien, en la ponencia no se hace alusión directa al Derecho Procesal Electoral, en la misma hace referencia al proceso contencioso electoral.

En 1993, Fix-Zamudio fue pionero en referirse al naciente derecho procesal electoral mexicano y le corresponde a Galván Rivera, en el año 1996, la propuesta de la

---

<sup>86</sup>*Ibíd.*

<sup>87</sup>*Ibíd.*, p 33.

<sup>88</sup>*Ibíd.*

<sup>89</sup>Flavio GALVÁN RIVERA, “*Derecho Procesal Electoral*”, en Tribunal Federal Electoral y UNAM, *Conferencia en la Facultad de derecho de la UNAM*, México, UNAM, 2014.

existencia, definición, contenido, sistematización y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano.<sup>90</sup>

Desde una perspectiva iuspositivista Gómez Lara, clasifica el contencioso electoral en tres vertientes: Administrativo, jurisdiccional y excepcionalmente contencioso electoral político.<sup>91</sup>

Por su parte, Fix-Zamudio define al Derecho Procesal Electoral como una disciplina jurídica nueva en el sistema jurídico nacional que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido en los ordenamientos con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales.<sup>92</sup>

Por su parte, Galván Rivera, lo define como “la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral”.<sup>93</sup>

El fundamento formal del Derecho Procesal Electoral se encuentra por primera vez anunciado “en el párrafo cuarto del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el día 15 del mismo mes y año”.<sup>94</sup>

Para el magistrado Gregorio Sánchez León, el Derecho Procesal Electoral, es “la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación”.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p.9.

<sup>91</sup> Cipriano GÓMEZ LARA, *Derecho Procesal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.

<sup>92</sup> Citado en Flavio GALVÁN RIVERA Flavio, *Op. Cit.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p.62.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. 121.

Atendiendo a las distintas definiciones, se puede conceptualizar al Derecho procesal Electoral como al conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos, de las partes directamente interesadas en la controversia, de los terceros, ajenos o vinculados a la relación jurídica sustancial, así como del correspondiente órgano jurisdiccional del Estado, cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del Derecho, un conflicto de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral, calificado por la pretensión del actor y por la resistencia de la demandada o responsable.

## **2.1 Bases constitucionales y legales del Derecho Electoral Mexicano**

Entendiendo a la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos (CPEUM), como Ley primigenia de un Estado, de jerarquía superior, piedra angular del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país, la misma contempla un sistema recursal que tiene como base los siguientes artículos:

Las bases relativas a los derechos político-electorales de los ciudadanos se encuentran previstas en el artículo 35, que a letra dice:

[...] Son derechos del ciudadano:

Párrafo reformado DOF 09-08-2012

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Fracción reformada DOF 09-08-2012

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

Fracción reformada DOF 06-04-1990, 22-08-1996

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

Fracción reformada DOF 09-08-2012

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

Fracción adicionada DOF 09-08-2012

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y



VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Fracción adicionada DOF 09-08-2012<sup>96</sup>

Por su parte, los artículos 39 y 40 de la CPEUM definen al régimen político mexicano como una democracia representativa.

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo original DOF 05-02-1917

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo reformado DOF 30-11-2012.<sup>97</sup>

El artículo 41 de la CPEUM confirma el papel de las elecciones competidas en la democracia representativa mexicana y establece las bases para la formación de partidos políticos, la competencia por el poder y la organización de las elecciones y en su apartado VI indica que para garantizar los principios constitucionales y la

<sup>96</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 2013, pp.38-40.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p.42.

legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos señalados por la Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votados, y de asociación en los términos del artículo 99 de la misma Constitución.<sup>98</sup>

El artículo 99 CPEUM establece las bases para la calificación de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Los artículos 116 y 122 confirman que los principios establecidos en la organización y calificación de las elecciones a nivel federal deben prevalecer en las elecciones locales de los 31 estados y el Distrito Federal.<sup>99</sup>

Por otro lado, las bases legales del sistema electoral mexicano, se encuentran previstas en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal Federal.

Las dos primeras son leyes dedicadas exclusivamente al derecho electoral, la tercera regula aspectos importantes de la estructura y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que la cuarta tipifica los delitos electorales que deben ser perseguidos y sancionados. Además, en las constituciones y leyes locales de los 32 estados y en el que se regulan las disposiciones aplicables para la organización y calificación de las elecciones locales, a partir de los fundamentos establecidos en la CPEUM.

## **2.2 Derecho Administrativo Sancionador Electoral**

El Derecho Administrativo Sancionador Electoral es “la rama del Derecho Público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> *Ibíd.*

electorales”<sup>100</sup>. Su objeto tiene dos vertientes, una general que busca proteger los bienes jurídicos de forma preventiva mediante la fuerza coercitiva del Estado y la segunda, más específica que se refiere al “seguimiento de quien cometió una infracción electoral para prevenir que no la vuelva a cometer mediante una sanción proporcional a la infracción”.<sup>101</sup>

Como elemento fundamental del Sancionador Electoral se tiene al *Ius puniendi* potestad sancionadora que se otorga al poder jurídico reconocido por el ordenamiento jurídico, cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio del mismo en el plano de la legalidad aplicable<sup>102</sup>, que se traduce como derecho a penar o derecho a sancionar.

Esta atribución propia del Estado, implica “la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones”<sup>103</sup>, en otras palabras, es la potestad del Estado para sancionar a los gobernados, que no cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales, pero que limitan el actuar autoritario y confieren derechos al trasgresor de la norma.

La potestad sancionadora está integrada por un conjunto de facultades básicas: la del establecimiento, la de la imposición y la de la ejecución. Los principios, “entendidos éstos como un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”,<sup>104</sup> aplicables a éste régimen sancionador electoral son:

---

<sup>100</sup> Rodrigo MORENO TRUJILLO, *Análisis del procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco en el Proceso Electoral 2014-2015*, México, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2015, p. 99.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p. 100.

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> Jaime OSSA ARBELÁEZ, *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

<sup>104</sup> Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 72.

**Dispositivo.** Se encuentra esencialmente en la instancia inicial del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.

**Inquisitivo.** Una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con las etapas correspondientes del procedimiento, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.

**Principios de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de las facultades discrecionales:** idoneidad, necesidad de intervención mínima y proporcionalidad.

**La idoneidad.** Se refiere a que la prueba 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.

**La necesidad o intervención mínima.** Al 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.

**La proporcionalidad.** En las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, la autoridad 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.

**El principio de tipicidad.** Es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, que establece: 'En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata'.

Estas reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones que prevean la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

También puede entender como la descripción legal de una conducta específica, a la que se conectará una sanción administrativa.

De manera ordinaria en el derecho penal la tipificación es directa e individualizada, pero en materia administrativa sancionadora, dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación, a cada una, de su correspondiente sanción.

**Principio de exhaustividad.** Impone el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.

**Principio de legalidad.** Se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Principios de concentración, inmediatez y celeridad.

**Concentración.** El procedimiento en su totalidad, debe conocerlo el mismo órgano jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

**Inmediatez.** Favorece la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba.

**Celeridad.** Obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta.

**Principio de irretroactividad de la ley.** A ninguna persona se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Artículo 14 constitucional.

[...]

**Principio de presunción de inocencia.** Se debe presumirse la inocencia del imputado, mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Artículo 14 constitucional.

Implica la imposibilidad jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático.

El *In dubio pro reo*. Es una manifestación del principio de presunción de inocencia, que obliga a absolver en caso de duda sobre la culpabilidad o responsabilidad del acusado.

**Principio de *non bis in ídem*.** Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

Artículo 23 constitucional.<sup>105</sup>

### 2.2.1 Potestad sancionadora de la Administración Pública

La facultad coercitiva de los órganos de gobierno, tiene su origen paralelamente existente al surgimiento del Estado mismo, donde la población asumió de forma pasiva, la aceptación de reglas de conducta social, para mantener un equilibrio de interacción entre sus miembros.

Al asumir el estado, una actitud paternalista sobre los ciudadanos, tomó la rectoría de una actividad primordial como lo es la seguridad pública, lo que obligó a constituir un marco normativo preliminar, que les permitiera la convivencia entre los habitantes de una población, de tal suerte que si alguien se apartaba del cumplimiento de dichos postulados, traería como resultado la imposición de una sanción, cuya tarea era desarrollada por una figura con potestades coercitivas, la cual se asemeja en la actualidad a la que se conoce como policía.

Dicha actuación por parte del Estado, generó que la aplicación de dichas normas se convirtiera en justicia pública, adjudicándose la atribución exclusiva de su aplicación a través del control de la represión. Debido a que la función pública de aplicación de la justicia, corriera a cargo de una figura rudimentaria en su preparación y desempeño, trajo como consecuencia el descontento generalizado de la población, obligando al Estado a replantear dichas atribuciones, procediendo

---

<sup>105</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, pp. 59-68.

a la creación de órganos jurisdiccionales, quienes a partir de ese evento ejercen y aplican el monopolio estatal de la represión.<sup>106</sup>

La potestad sancionadora es la facultad de la administración pública para “imponer sanciones a los sujetos de derecho, atendiendo desde luego a las circunstancias particulares en que se cometió la infracción, y a las normas previamente establecidas, lo que traerán como consecuencia, una justa individualización de la sanción impuesta”.<sup>107</sup>

De acuerdo a Prado Hidalgo, de la anterior definición resaltan tres aspectos muy importantes:

Primeramente, la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley [...] la Constitución es su fuente originaria y las leyes desarrollan su contenido. Por ende, no puede haber potestad sin norma constitucional que la habilite, ni puede ser sancionado un individuo sin ley previa que defina su actuación como meritoria de responsabilidad administrativa.

[...]

Segundo, una sanción de carácter administrativo puede ser impuesta a personas físicas o jurídicas, esto es posible debido a que la Administración puede sancionar a los ciudadanos o administrados (sean estas personas físicas o jurídicas) por conductas contrarias al orden público, o a funcionarios y empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo. La potestad sancionadora administrativa tutela, por un lado, los intereses que atañen a la colectividad como un todo, y por otro lado, el buen funcionamiento de la Administración concerniente a los individuos sujetos a una relación de subordinación (de índole laboral) con el Estado.

[...] su tercer rasgo característico, [...] posee un proceso sancionatorio propio que, si bien comparte muchas similitudes con el proceso penal, son de naturaleza distinta y constituyen diferentes ámbitos de responsabilidad.<sup>108</sup>

Aparejada viene la evolución del estado con la ciencia del derecho, y el Derecho Administrativo no puede ser la excepción, al incluirse en el mismo, los principios del Derecho Penal, aplicando estos como el regulador de las relaciones entre la administración pública y los sujetos subordinados, en este sentido cabe utilizar la

---

<sup>106</sup> Ronald Arnoldo EUSEDIA AGUILAR, “*Teoría de la Sanción Administrativa*”, en *jurisprudencia.gob.sv*, 2014, en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf> [fecha de consulta: 6 de septiembre, 2016].

<sup>107</sup> Ronald HIDALGO CUADRA, *La sanción administrativa*, San José, Editorial Isolma, S.A, 2010, p. 16.

<sup>108</sup> Nicolás PRADO HIDALGO, “*El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos*”, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 14, Costa Rica, julio-diciembre 2012, pp. 68-69 y 71.

expresión “lus puniendi” que es utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado.

El reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y esta se convierte en ley, y el segundo momento es cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia. Esto constituye uno de los primeros pasos en cuanto al reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración en el ordenamiento jurídico mexicano.

Es de reconocerse, que el origen de las facultades sancionadoras del estado, encuentran sustento, tanto el Derecho Administrativo como en el Derecho Penal, las cuales tienen ámbitos de aplicación diferentes, sin embargo, al encontrarse clasificadas dentro de la rama del Derecho Público, por regular las relaciones entre el estado y sus gobernados, convergen en ciertos aspectos en cuanto a la adopción de diversos principios de esta última disciplina.

Lo anterior es importante, porque que la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, “ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa o mercantil”.<sup>109</sup>.

En cuanto al reconocimiento normativo se puede decir en primer término, que la potestad sancionatoria de la administración surge de la potestad de administrar, dado que la administración puede imponer directamente sanciones, las que legalmente no se reputen penas.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Genaro David GÓNGORA PIMENTEL, “*El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*”, en Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo De Larrea (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, 2008, p. 258.

<sup>110</sup> Santiago GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *Derecho administrativo iberoamericano*, Granada, España, Publidisa, 2005, p. 153.

### 2.2.1.1 Autoridades administrativas electorales

Las autoridades son los órganos del Estado que en ejercicio de sus funciones emitan actos que impliquen cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación jurídica que se le impongan imperativa, unilateral o coercitivamente a los gobernados.<sup>111</sup>

En esta tesitura, una autoridad en materia electoral, debe entenderse como un órgano del estado, que tiene la tarea de garantizar algunas funciones estatales encaminadas a la preparación, organización y vigilancia de los procedimientos democráticos que permitan el acceso al poder público.<sup>112</sup>

El correcto funcionamiento de las autoridades electorales, se traduce en el apego de sus principios rectores, como la independencia, imparcialidad, objetividad legalidad, objetividad y certeza, que son vitales para la subsistencia de la democracia moderna. En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Por lo que el contribuir al desarrollo de la vida democrática, y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad y la celebración autentica y periódica de las elecciones es la tarea fundamental de las autoridades electorales.<sup>113</sup>

En su sentido institucional amplio, debe entenderse a la administración electoral, alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios órganos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen “contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las

---

<sup>111</sup> Nicolás PRADO HIDALGO, *Op. Cit.*

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Autoridades electorales en México: manual del participante*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.



elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos”.<sup>114</sup>

El constituyente en México, ha considerado pertinente:

Implementar para el desarrollo de su sistema democrático, el establecimiento de autoridades administrativas electorales, bajo el concepto de órganos constitucionales autónomos, respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que al evolucionar la teoría tradicional de la división de poderes, se dejó de concebir la organización del Estado en los tres poderes tradicionales, considerándose actualmente como una distribución de función esas competencias, lo cual justifica por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y lograr el control de los actos de los depositarios del poder público.<sup>115</sup>

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.<sup>116</sup>

En México, la reciente reforma electoral de 2014, establece en su ley suprema, que la autoridad administrativa electoral federal recae en un organismo autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) y en los Organismos Públicos Locales en cada una de las entidades federativas.

### **2.2.1.2 Autoridades jurisdiccionales electorales**

Con el propósito de evitar disturbios sociales, por las constantes inconformidades de los resultados electorales de la elección presidencial de 1994, hubo la necesidad

---

<sup>114</sup> Diego LÓPEZ MEDINA, *El Derecho de los Jueces*, Colombia, Legis Editores, 2000, p.386.

<sup>115</sup> Filiberto Valentín UGALDE CALDERÓN, *Órganos Constitucionales Autónomos*, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, 2010, p.254.

<sup>116</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, México, mayo de 2007.

de plantear una nueva y trascendental reforma electoral el 22 de agosto de 1996, la cual permitiría que se resolvieran las contiendas electorales a través de la impartición justicia en tribunales especializados en materia electoral, incorporando de forma inédita al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial Federal, estableciéndose en el artículo 99 de la CPEUM, que el Tribunal Electoral sería, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo a la CPEUM, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que es la última instancia encargada de resolver de manera definitiva los conflictos e impugnaciones electorales, tanto federales como locales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, cuya resolución es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta coyuntura, fue necesaria la creación e implementación de un sistema impugnativo eficaz, que resultaría a la postre, una herramienta indispensable para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda cumplir cabalmente con su función, garantizando que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. De igual forma, se asegura con esto, la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Así pues, el Tribunal Electoral se encarga de calificar las elecciones correspondientes a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, y de que de los actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral y la de las Instituciones electorales locales se apeguen a las normas constitucionales y legales.

Por otra parte, tiene encomendada la importante tarea de proteger los derechos político electorales del ciudadano, así como se le ha atribuido facultad para realizar el cómputo final de la elección del presidente de la República, y en su caso, declarar la validez de la elección, quedando únicamente a la Cámara de Diputados la consigna de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **2.2.2 La sanción administrativa**

La sanción administrativa es “un mal infligido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”<sup>117</sup>, esta sanción tiene como características, en primer lugar, el que su concreción en la norma, se produce de forma más o menos homogénea, ya que se imponen determinados tipos de sanciones, agrupados por la gravedad de la falta; segundo, la sanción administrativa, independientemente de su naturaleza, no implica la privación de la libertad; tercero, las sanciones que se imponen pueden ser de tipo pecuniario o de limitación o recisión de derechos; cuarto, las mismas se estructuran en sanciones leves, graves y muy graves; quinto, se pueden aplicar otras medidas accesorias como las inhabilitaciones y el deber de reposición y resarcimiento.<sup>118</sup>

Una vez precisado el concepto de sanción administrativa como un castigo, resulta pertinente la determinación de los elementos que componen la sanción administrativa, los cuales se establecen en tres elementos, de acuerdo a Euseda Aguilar, el primero de ellos, su imposición proviene de una autoridad administrativa; segundo, consisten en un perjuicio que se impone al sujeto que sufre la sanción; y tercero, imponen el perjuicio referido como castigo.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Eduardo GARCÍA ENTERRÍA y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, 10ª ed., Madrid, Civitas, 2006, p. 165.

<sup>118</sup> José VIDA FERNÁNDEZ, *Las sanciones administrativas: conceptos y elementos*, en *ocw.uc3.es*, marzo de 2014, disponible en <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion12.pdf> [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2016].

<sup>119</sup> Euseda AGUILAR RONALD ARNOLDO, *Op.Cit.*,

El primer elemento se refiere a que las sanciones administrativas son aplicadas por la propia administración, es decir, por el funcionario o incluso empleado de la administración pública quien por virtud de la propia ley se encuentra facultado para imponer un sanción administrativa, resaltamos con ello la diferencia más evidente entre sanciones administrativas y las penas, ya que las primeras resultan impuestas por órganos de la administración pública y las segundas son consecuencia de la acreditación de la culpabilidad en un proceso penal, por la comisión de un delito, siendo impuestas por los jueces. En resumidas palabras se puede entender que es el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y o principios que rigen la actividad sancionadora.<sup>120</sup>

El segundo elemento es el perjuicio, entendido como aquella intervención dentro de la esfera jurídica del sancionado, que puede entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes, es decir que debe tener un contenido aflictivo.<sup>121</sup>

El tercer elemento en si es la finalidad con la que se impone el perjuicio y esta debe ser en forma castigo, es decir, que el perjuicio que causan al ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y como expresión del reproche que merece esa conducta.<sup>122</sup>

En esta coyuntura, se puede concluir que la sanción administrativa resulta ser un gravamen a la esfera jurídica de los gobernados, impuesta en forma de castigo, lo que vendría hacer una especie de retribución, situación que de manera semejante sucede con la pena, de lo anterior resulta importante precisar, que la sanción debe estimarse entonces, como una retribución que solo se acciona, cuando el deber jurídico no puede forzarse a cumplirse y tampoco puede pedirse prestación equivalente, por eso, necesariamente se llega al castigo, de tal forma la sanción administrativa se delimita dentro la potestad punitiva del Estado.

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*

<sup>121</sup> *Ibíd.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*

### **2.2.2.1 Las Instituciones del Derecho Penal en el Derecho Administrativo Sancionador**

De acuerdo a la interpretación jurisdiccional, el derecho administrativo, importa del derecho penal sus instituciones. La primera de ella es el *ius puniendi* o derecho a castigar o sancionar por parte del Estado, sin embargo, esta potestad debe realizarse conforme a principios que limiten ese poder.

Hay dos aspectos importantes que se deben tomar en cuenta en este derecho a castigar o sancionar, el primero es la reserva de ley, que es una técnica por la cual ciertas decisiones deben ser tomadas por el legislador en una fuente jurídica específica: una norma con rango y jerarquía de ley; y el segundo, que la conducta antijurídica y sanción, deben de encontrarse descrita en una norma específica.

Por lo tanto, esa descripción de la conducta antijurídica reprochable, así como la determinación clara y precisa de su sanción, debe de estar prevista en la Ley, otorgando de esta manera condiciones de certidumbre y seguridad jurídica para los gobernados.

Otro aspecto relevante, es que pueda existir un grupo de conductas previstas en diversos ordenamientos legales, como las que se encuentran previstas en la Ley de la materia, las cuales de manera especial, remiten a otra norma diversa a la ley. Lo anterior lo establece, a manera de ejemplo lo previsto en el artículo 449, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), el cual establece como infracción la emisión en campañas electorales de propaganda gubernamental que incumpla los deberes establecidos a los funcionarios públicos por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la federación*, México, 23 de mayo de 2014.

La conducta típica se complementa directamente por el precepto constitucional de la prohibición para hacer referencia a la imagen, nombre, símbolo o voces que impliquen promoción personalizada, la diferencia es que la LEGIPE limita esa prohibición al tiempo que duran las campañas electorales.

En los casos anteriores es la ley u otro ordenamiento jerárquicamente superior, el que contiene la descripción de la conducta sancionable.

## CAPÍTULO III

### PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales, las cuales atañen a la parte sustantiva, aunque también, en un sentido más amplio, podrían incluirse las normas adjetivas y ejecutivas que regulan el procedimiento sancionador e, inclusive, las normas orgánicas que están relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora

Se considera como infracción administrativa electoral a la conducta tipificada en la ley, que se realizan principalmente los sujetos político-electorales descritos en el artículo 442 de la LEGIPE, que son:

[...]

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas;
- c) Los aspirantes, precandidatos, candidatos y Candidatos Independientes a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios de radio o televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
- m) Los demás sujetos obligados en los términos de la presente Ley.<sup>124</sup>

En sentido estricto, se considera falta o infracción administrativa electoral, a la conducta que vulnera el régimen electoral, la cual posee una gravedad menor y, por esa razón, principalmente tiene una sanción no privativa de la libertad y cuya investigación y sanción corresponde a una autoridad administrativa.

---

<sup>124</sup> *Ibíd.*, pp. 174-175.

En sentido amplio, falta o infracción electoral, coincide con un ilícito por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado constitucional democrático de derecho.

El estándar mínimo internacional para la región, se encuentra en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En el PIDCP se establece que:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>125</sup>

Mientras que en la CADH se afirma que:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.<sup>126</sup>

En la definición de infracción administrativo electoral, como se ha precisado, destacan dos elementos importantes; por una parte, figura el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, el cual, al propio tiempo, constituye el presupuesto de la sanción y, en el otro extremo, está precisamente la

---

<sup>125</sup> Naciones Unidas, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", en *Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado*, 2017, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2016).

<sup>126</sup> Organización de Estados Americanos, "Convención Americana Sobre Derechos Humanos (pacto de San José)", en *OEA*, 2014, disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) (fecha de consulta: 21 de octubre de 2016).



consecuencia jurídica, pena o sanción, misma que se actualiza cuando se colman los extremos o elementos del supuesto normativo.

Para comprobar que la falta electoral se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo, el derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes.

Una primera de carácter general, porque pretende proteger bienes jurídicos superiores propios del Estado constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica eminentemente represiva o punitiva que tiene efectos preventivos generales, por cuanto a que mediante la amenaza de la imposición de una sanción se conmina a todos los sujetos a cumplir con sus deberes jurídicos y así proteger esos valores jurídicos superiores del sistema jurídico nacional, federal o estatal.

La segunda, que está dirigida a prevenir que se cometa una ulterior infracción electoral por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.

El derecho administrativo sancionador electoral, en su carácter preventivo, debe estar orientado a la motivación de la conducta de los sujetos, a través de la norma primaria que es incondicionada, y no a la norma secundaria cuya naturaleza es hipotética y prioritariamente obedece al principio retributivo o expiatorio.

En el Estado mexicano, la sanción en el derecho administrativo sancionador electoral tiene como función la protección de bienes jurídico-electorales con un carácter fragmentario, y la prevención de la lesión o puesta en peligro de dichos bienes, considerando las circunstancias y la gravedad de la falta, así como la reincidencia.

Los supuestos normativos y las sanciones están determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho y la norma jurídica prevé una sanción expresada en la ley y otras normas secundarias.

Estas normas requieren una interpretación y aplicación estricta, pues el ejercicio del poder correctivo estatal, debe estar acotado y limitado.

Lo anteriormente expuesto, encuentra su fundamento en el artículo 14 de la CPEUM, la cual en la parte conducente establece que:

[...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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.

[...] <sup>127</sup>

### 3.1 Origen y racionalidad

El origen del Procedimiento Especial Sancionador (PES) se ubica en el proceso electoral de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas.<sup>128</sup>

La entonces coalición “Por el Bien de Todos” presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral, una solicitud de Acuerdo por el que reclamaba contra la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op.Cit.*, p. 12.

<sup>128</sup> José ROLDÁN XOPA, *El procedimiento sancionador en materia electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2012.

<sup>129</sup> *Ibíd.*

Ante tal petición el Consejo General resolvió que la vía solicitada no era la adecuada para resolver el problema ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes. Ante esta decisión, la coalición impugnó la negativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de aprobar el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordenaría a la coalición “Alianza por México” el retiro de la propaganda. Esto trajo como consecuencia que los afectados acudieran a la protección de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), radicándose un recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-17/2006.<sup>130</sup>

El IFE, por medio de su Consejo General, argumentó que el procedimiento adecuado era uno sancionador, no un acuerdo; que sus facultades se ejercen a través de un procedimiento sancionador; que de aprobarse el acuerdo, habría afectado los derechos al debido proceso de la “Alianza por México”.<sup>131</sup>

En la sentencia del procedimiento SUP-RAP17/2006, la Sala Superior estimó parcialmente fundados los argumentos de la coalición, señalando que el IFE cuenta con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada; que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado, pero que el procedimiento que se instrumentara tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.<sup>132</sup>

Es aquí donde se producen aspectos torales del surgimiento del PES considerando indispensable la idoneidad de un procedimiento para institucionalizar el conflicto que posibilite garantizar la legalidad del proceso electoral.

La Sala Superior encontró un conflicto y una laguna en los procedimientos disponibles y su adecuabilidad para tratarlo. Este cuestionamiento se centró en

---

<sup>130</sup> Armando HERNÁNDEZ CRUZ, *Facultades de investigación de la autoridad administrativa electoral y libertad de expresión: transformers*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

<sup>131</sup> José ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*

<sup>132</sup> Armando HERNÁNDEZ CRUZ, *Op. Cit.*

señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el entonces artículo 270 del COFIPE no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado.<sup>133</sup>

Esto es, el medio de defensa procesal en comento, no satisfacía el criterio de idoneidad, el cual se considera indispensable, pues la finalidad de todo medio de defensa, queja o demanda, debe ser apto para poner fin a una situación irregular o contraria a derecho, con independencia de que la al resolverse el fondo del asunto, la autoridad se encuentre en aptitud de declarar fundada o infundada la petición hecha valer en la demanda.

Por consiguiente, ante las insuficiencias procesales para hacer frente a la difusión de promocionales en radio y televisión que al parecer del recurrente denostaban, generaban descrédito y descalificaban a sus candidatos, “los recursos de apelación identificados con los números económicos SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, tenían el propósito de retirar del aire los promocionales que tuvieran la intención de desequilibrar la contienda electoral”.<sup>134</sup>

De acuerdo a David Aljovín el:

Propósito implicó una innovación de fondo que exigió que ante la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador en el retiro de promocionales en radio y televisión con las características mencionadas se hiciera ingente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico.<sup>135</sup>

De esta manera, la sentencia del referido SUP-RAP-17/2006, y las posteriores sentencias correspondientes a los SUP-RAP-31/2006 y SUPRAP-34/2006, “fundaron por vía jurisdiccional el procedimiento especial abreviado o mejor conocido como procedimiento especial sancionador”.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> José ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*

<sup>134</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>135</sup> David ALJOVÍN, *El procedimiento especial sancionador*, Mimeo, México, 2011, p. 9.

<sup>136</sup> José ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*, p. 15.

La Sala Superior del TEPJF en su función jurisdiccional estableció los mínimos del procedimiento a seguir por el IFE:

1. Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, o del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse;
2. Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes para su defensa, y que las mismas sean admitidas y valoradas;
3. Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, y
4. Decidir el procedimiento administrativo mediante una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal.<sup>137</sup>

Como efecto de dicha resolución, el IFE en ejecución de sentencia, además de dejar sin efecto su resolución, tuvo que instrumentar el procedimiento teniendo como ley procesal la sentencia del TEPJF. Más adelante, la reforma del 2007 al COFIPE estableció la base normativa con la cual se formaliza el procedimiento especial sancionador, al introducirse el Capítulo Cuarto que comprende los artículos 367 al 371.<sup>138</sup>

De la resolución del TEPJ que fue la simiente del PES, y de las posteriores, no es únicamente la represión de una conducta ilícita lo que está en la *ratio decidendi*, sino que independientemente de que la misma se acoja, se busca un medio de reacción para tomar medidas inmediatas y eficaces para corregir los posibles vicios que alteren el proceso electoral:

Es una cuestión de regularidad del proceso que rebasa el ámbito de las conductas tipificadas. La Sala Superior en el SUPRAP-17/2006, se planteó un procedimiento que permitiese hacer efectivas las obligaciones de los partidos políticos, señalando que el IFE tenía facultades correlativas para exigir el cumplimiento de las primeras.

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> *Ibíd.*

En puridad jurídica, lo buscado por el TEPJF “rebasa los ámbitos del derecho administrativo sancionador, aunque tiene en él su expresión más enérgica”<sup>139</sup>. Es decir, la legislación electoral puede establecer un conjunto de deberes para los actores electorales, pero no significa precisamente que el incumplimiento de tales deberes configure tipos administrativos sancionables.

Esta situación lleva a plantearse la necesidad de distinguir lo que en teoría del derecho administrativo se denomina como autotutela ejecutiva y su distinción de la potestad sancionadora.<sup>140</sup>

De acuerdo a García de Enterría y Ramón Fernández, en los órganos administrativos como el otrora IFE supone que dado el régimen constitucional de división de funciones, se asigna a aquellos el mandato de hacer eficaz la observancia del ámbito que le es encomendado por ley. Los órganos administrativos como el actual INE pueden, sin necesidad de intervención judicial, hacer efectivos sus actos administrativos, incluso coactivamente.<sup>141</sup>

### 3.2 Bases normativas

La base Constitucional del PES se encuentra en el artículo 41, base III, apartado D, que señala que “[...] Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas [...]”<sup>142</sup>; el artículo 109, fracción III, que a la letra dice:

[...]

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>140</sup> *Ibíd.*

<sup>141</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1995.

<sup>142</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op.Cit.*, p. 43.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo reformado DOF 28-12-1982<sup>143</sup>

Así como en el artículo 113, párrafo primero, que establece lo siguiente:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.<sup>144</sup>

De igual forma la base normativa del PES se encuentra en el COFIPE, artículo 108, que advierte:

1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva;
- d) La Secretaría Ejecutiva; y
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.<sup>145</sup>

También en el artículo 118.1, inciso w que señala, entre las atribuciones del Consejo General, se encuentra el “Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en este Código [...]”<sup>146</sup>.

Finalmente, también se encuentra el Libro Séptimo (340 al 378); y el Reglamento de Quejas y Denuncias.

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*, p. 92.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, p. 94.

<sup>145</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008, p. 50.

<sup>146</sup> *Ibíd.*, p.56.

### 3.3 Procedimiento

Como se ha señalado de manera implícita, el PES tiene como finalidad de manera general determinar, de manera expedita, la existencia de infracciones y la responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el COFIPE, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones que para tal efecto se contiene en dicho ordenamiento.<sup>147</sup>

Entre sus principales características se encuentran, ser la vía idónea para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral, brevedad del trámite y resolución, necesidad de definir con la mayor celeridad la licitud o ilicitud de la conducta y puede instaurarse dentro y fuera del proceso electoral.<sup>148</sup>

En cuanto a la procedencia, en el artículo 367 del COFIPE se señala que dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el PES, cuando se denuncie la comisión de conductas que “a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución; b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña”.<sup>149</sup>

Por su parte, en el artículo 368 se menciona que cuando la conducta infractora tenga relación con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de los estados de la República, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE.

---

<sup>147</sup> José ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, p. 159.



De igual forma se puntualiza que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

Dicha denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y
- f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.<sup>150</sup>

El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que esta la examine junto con las pruebas aportadas.

La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
- b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.<sup>151</sup>

En los casos anteriores la Secretaría notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito.

Cuando admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 159.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 160.

Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 del COFIPE.

En el artículo 369 se menciona que la audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por la Secretaría debiéndose levantar constancia de su desarrollo. En el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos:

- a) Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa la Secretaría actuará como denunciante;
- b) Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;
- c) La Secretaría resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo, y
- d) Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.<sup>152</sup>

Una vez celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto. En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución.

En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*

de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes.<sup>153</sup>

Finalmente en el artículo 371 de COFIPE se establece que cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:

- a) La denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada;
- b) El vocal ejecutivo ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas en el artículo anterior para el Secretario del Consejo General del Instituto, conforme al procedimiento y dentro de los plazos señalados por el mismo artículo;
- c) En su caso, el proyecto de resolución será presentado para su conocimiento y votación ante el Consejo Distrital respectivo;
- d) Fuera de los procesos electorales federales, la resolución será presentada ante la Junta Ejecutiva del distrito electoral de que se trate; y
- e) Las resoluciones que aprueben los consejos o juntas distritales del Instituto podrán ser impugnadas ante los correspondientes consejos o juntas locales, cuyas resoluciones serán definitivas.<sup>154</sup>

En los supuestos establecidos en el párrafo 1 de dicho artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General del Instituto podrá atraer el asunto.

Para Roldán Xopa<sup>155</sup>, la idoneidad del PES respecto del procedimiento sancionador ordinario radica en la abreviación de los tiempos y en la economía procesal del primero. En ese mismo sentido, el autor muestra un cuadro elaborado por el TEPJF, en donde se aprecia el comparativo entre ambos procedimientos, que a continuación se reproduce (véase tabla, 3.1).

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*

<sup>154</sup> *Ibíd.*, p. 161.

<sup>155</sup> José ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*

Tabla 3.1 Etapas del Procedimiento Sancionador

<b>Procedimiento Especial Sancionador</b>		
<b>Etapas</b>	<b>Procedimiento sancionador ordinario</b>	<b>Procedimiento especial sancionador</b>
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	-	-
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	NO APLICA
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente
Revisión de requisitos de procedencia	-	-
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Plazo no previsto
Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 horas	NO APLICA

<b>Procedimiento Especial Sancionador</b>		
<b>Etapas</b>	<b>Procedimiento sancionador ordinario</b>	<b>Procedimiento especial sancionador</b>
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	NO APLICA
Remisión al Consejo General	No se establece plazo	No se establece plazo
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los consejeros	Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto
En caso de empate, por ausencia de un consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de los consejeros.	En la sesión convocada el Consejo General debe resolver.
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aproximadamente	5 ó 6 días aproximadamente
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aproximadamente	APLICA

**Fuente:** Sentencia SUP-RAP-175/2009. Visible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>. Citado en José Roldán Xopa, *Op. Cit.*, pp. 35-36.

## CAPÍTULO IV

### ANTECEDENTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

#### 4.1 La teoría iuspositivista

Señala Pedro Pablo Bartolo en su libro de metodología jurídica, que el conocimiento le permite al hombre adecuar su entorno de acuerdo a sus necesidades y que este conocimiento es una captación mental del objeto, que bien puede ser real, ideal o cultural.

Cuando el hombre se pregunta por el ser, que es la raíz de toda actuación humana, trasciende más allá de sus percepciones a través del conocimiento, en cuya adquisición intervienen factores entre los que destacan la motivación, capacidad y la experiencia.

Cuando el valor del conocimiento se limita al ámbito de la experiencia y su forma de adquisición es la experimental y solo reconoce el adquirido mediante las ciencias positivas, se está hablando del positivismo, que es una escuela fundada por Augusto Comte en el siglo XIX, del cual se desprende la teoría iuspositivista<sup>156</sup>

La acepción positivo, se refiere a una corriente del pensamiento jurídico que afirma que solo pertenece a la ciencia del derecho, aquello que se encuentra dentro de una legislación u ordenamiento jurídico y que son normas establecidas por un ente que se atribuye el poder exclusivo de crear derecho, es parte del escepticismo filosófico que se centra en el elemento normativo del derecho.<sup>157</sup>

Su principal tesis, es la separación conceptual de moral y derecho, lo que supone un rechazo a una vinculación lógica o necesaria entre ambos. A la vez, el

---

<sup>156</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Metodología Jurídica*, Oxford University Press, México, 2006.

<sup>157</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Ibíd.*

iuspositivismo define las instituciones jurídicas como un tipo particular de instituciones sociales.<sup>158</sup>

Se considera el conjunto de normas válidas evitando cualquier tipo de interpretación moral o de valores, es un medio de control social. La disciplina que lo estudia es la teoría general del derecho, que se encarga de la dimensión normativa dentro de tres aspectos jurídicos: Norma, hecho y valor. Le da igual lo justo o injusto de la aplicación de una norma: el jurista simplemente se convierte en un colaborador de la voluntad estatal.<sup>159</sup>

No existe una definición universalmente aceptada de iuspositivismo. Sin embargo, sus diferentes corrientes tienen en común el escepticismo metafísico, elemento fundamental de lo que se denomina positivismo jurídico, cuyas características son: la interpretación es esencialmente lógica; la concepción del Derecho se da a partir del método descriptivo; la supresión de toda exigencia de valoración del Derecho; es un sistema lógico cerrado sin contradicciones ni lagunas; se desentiende de las explicaciones del contenido normativo y es de orden coactivo y formalista.<sup>160</sup>

El positivismo jurídico es una corriente que plantea que el derecho es un conjunto de normas dictadas por los seres humanos, a través de los órganos del Estado, y que trata de explicarlo a través de bases inductivas, sin entrar a valoraciones éticas ni de su impacto en la sociedad.<sup>161</sup>

#### **4.1.1 Origen de la teoría**

El positivismo es una corriente de la teoría del conocimiento, “que pretende explicar, desde el punto de vista material, únicamente por medio de la experiencia, todos los

---

<sup>158</sup> H.L.A. HART (1980): El positivismo y la independencia entre el derecho y la moral, en Dworkin, R.M. (comp.): *La Filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>159</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *óp. cit.*

<sup>160</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Ibíd.*

<sup>161</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Ibíd.*

fenómenos y todos los procesos humanos, tanto individuales como colectivos.”<sup>162</sup> Después de su éxito en las ciencias naturales en el siglo XIX, pretende implantarse en las ciencias sociales en lo que se denomina derecho positivo como una reacción a la rigidez del derecho natural.<sup>163</sup>

En este sentido, la filosofía positiva de Augusto Comte surge como una reacción a la filosofía especulativa y metafísica de su época y sienta las bases del positivismo jurídico.

Lo anterior fue propicio para el desarrollo del positivismo el momento histórico en que Comte lo formuló. Las ideas materialista y empiristas habían ya ido infiltrándose en muchas inteligencias; el criticismo había socavado los cimientos, y las derivaciones de la metafísica idealista y panteísta no eran para conciliarle la estima de los hombres aficionados a lo material y concreta. Por otra parte los progresos en las ciencias físicas y matemáticas, la nueva afición a los estudios históricos, un ambiente intelectual verdaderamente positivo eran terreno abonado al florecimiento de una doctrina que no exigía sacrificio alguno positivo ni pedía esfuerzos intelectuales.<sup>164</sup>

#### **4.1.2 El positivismo jurídico**

Se entiende como positivismo jurídico a la teoría jurídica “que únicamente concibe como ‘derecho’ al derecho positivo, por lo que no concede validez alguna a ningún otro orden social”<sup>165</sup>

Para Alzamora Valdez, el positivismo jurídico surgió como reacción contra las abstracciones y vaguedades del lusnaturalismo, contra las incoherencias de la filosofía postkantiana, y como fruto de una necesidad de certeza de los juristas que

---

<sup>162</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Ibíd.*

<sup>163</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *Ibíd.*

<sup>164</sup> Julián MARÍAS AGUILERA, *Historia de la Filosofía*, Revista de Occidente, Madrid, 32 ed.1980.

<sup>165</sup> Mario DE LA CUEVA, traductor, ¿Qué es el positivismo jurídico?, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26290/23671>



procuraron un apoyo en el método de las ciencias naturales como el único capaz de garantizar un auténtico saber.<sup>166</sup>

El positivismo jurídico se sustrae a todo enfoque ético, este presupuesto convierte necesariamente al Derecho en norma, entendida como un sistema lógico sin contradicciones.<sup>167</sup>

De este sistema lógico, se desprende que el juicio, “es un proceso mental por el cual se afirma la realidad de una cosa, o la realidad de una relación jurídica, y se expresa mediante una proposición, ésta a su vez se define como el enunciado susceptible de ser declarado verdadero o falso.”<sup>168</sup>

Por lo tanto la ciencia jurídica parte de proposiciones sobre las normas en el que se analiza desde un punto de vista interno o normativo desde el que se opera, considerando a las normas como guía de conducta.<sup>169</sup>

Para Cárdenas García, preguntar ¿qué es el derecho?, implica encontrar la esencia del derecho, por consiguiente es una pregunta sin solución porque no existen la esencia de las cosas, sino que debe cambiarse por la pregunta ¿qué significa el derecho?, atendiendo a esta propuesta, se define al derecho como “una expresión dinámica de la historia y de la cultura que tiene como componentes normas de diversos géneros- reglas, principios y valores-, hechos sociales y de la conducta

---

<sup>166</sup> Mario ALZAMORA VALDEZ, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, EDDILI, Lima, 1987.

<sup>167</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, óp. cit.

<sup>168</sup> Amílcar PALACIOS, *voto particular en sentencia sobre defraudación a la economía pública*, disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/MostrarDocumento.aspx?data=EERLt3yKfvOSg687> IVP9dkuB2MO0tgKRN830XjTNRu599x0hTfeCPktEXa7MBjeAWbkAn8QC1bj7JYiLV4V/zvXz1sddT NuLZIFjwntlgqJkv3qQ0npjj9/7/NQvCOtv1QW4R0mKOWcDvCQh0F8+vPJJaINarn/chgh9klt2TksAx 2+hIqkbGCqJyxBemmuUHuac4uQqAUhB+CbyrTHMKGTGU33AJmKLp7U1J2g2Hf+W2mTPI0mlHe5 y7MNNgAMVgDFBcE4zJUuQswm+T2qjbP5xYb1gkly8D+knSEjEtOhBvPaO5sSB74y9ODfpzxxC5 7QTODLC8SxqkcZtqdbbKfO8= [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>169</sup> Jaime CÁRDENAS GRACIA, *Introducción al estudio del derecho. colección cultura jurídica*, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/5.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016]

individual de las personas que constituyen una práctica social, y valores que fundamentan, validan y orientan las normas y las conductas humana".<sup>170</sup>

Según Stammler, citado por Miguel Ángel Ciuro Caldani, no hay derecho justo en sí, sino solo Derecho positivo justo o incorrecto, aunque en su tentativa siempre trata de ser justo.<sup>171</sup> La idea de justicia nace de armonizar todas las aspiraciones posibles, dentro del todo el querer jurídico imaginable, coordinando las libertades individuales en la sociedad.<sup>172</sup>

Elabora una teoría del Derecho, libre de elementos de las ciencias naturales, sin influencias de ideologías políticas, apartándose de la moral de los órdenes jurídicos reales.<sup>173</sup>

#### **4.1.3 Corrientes del positivismo jurídico**

Se puede abordar el estudio del positivismo jurídico desde tres perspectivas que pueden ser las siguientes:

Como modo de entender la ciencia jurídica, donde se considera al derecho tal cual es. Como teoría general del derecho, donde se ve al derecho como una forma de organización de la sociedad, bajo el monopolio del uso de la fuerza de la clase política y como una ideología de justicia.<sup>174</sup>

Dentro del positivismo jurídico existen varias corrientes, de las cuales podemos mencionar al Positivismo analítico de Kelsen, donde el Derecho es un mandato de

---

<sup>170</sup> Jaime CÁRDENAS GRACIA, *Introducción al estudio del derecho. colección cultura jurídica*, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/5.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>171</sup> Miguel Ángel CIURO CALDANI, *Lecciones de Historia de la Filosofía del Derecho*, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1993. Disponible en <http://www.der.unicen.edu.ar/uploads/ingreso/presencial/LeccionesDerecho.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>172</sup> Miguel Ángel CIURO CALDANI, *Ibíd.*

<sup>173</sup> Miguel Ángel CIURO CALDANI, *Ibíd.*

<sup>174</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, *óp. cit.*

la autoridad competente del Estado, respaldadas por la amenaza de una sanción e independiente de valoración ética y el Positivismo sociológico o realista de Holmes, que considera que el Derecho es un fenómeno social que debe ser descrito objetivamente sin consideraciones valorativas.<sup>175</sup>

Aftalión Vilanova y Raffo distinguen dos concepciones opuestas de las escuelas iuspositivistas según el método que utilizan en el estudio del derecho, en monistas y dualistas; en el primer caso, cuando el método no se diferencia del utilizado en las ciencias naturales, y el segundo caso cuando distingue la base empírica de las ciencias naturales de la base empírica de las ciencias sociales.<sup>176</sup>

Se considera para efectos de esta investigación a la doctrina del positivismo jurídico como la "corriente que no admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y afirma que no existe otro derecho que el derecho positivo",<sup>177</sup> donde el positivismo jurídico reduce el objeto de la investigación jurídica exclusivamente al derecho positivo vigente, sin considerar aspectos éticos, donde tiende a eliminar de la teoría del derecho la especulación metafísica y filosófica.<sup>178</sup>

## 4.2 La ciencia jurídica

"La ciencia jurídica en su denominación tradicional es también conocida como dogmática jurídica o doctrina jurídica, su objeto de estudio es un sistema o subsistema jurídico vigente de carácter racional."<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Agustín VILLALBA ZABALA, *Introducción al Derecho*, en el servicio TeleUned, disponible en: <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/introduccion-al-derecho/materiales/Tema1.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>176</sup> Enrique AFTALIÓN, José VILANOVA, Julio RAFFO, *Introducción al Derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999.

<sup>177</sup> Norberto BOBBIO, *Problema del positivismo jurídico*, disponible en [http://cv.uoc.edu/mat/03\\_001/Teod4-1.htm](http://cv.uoc.edu/mat/03_001/Teod4-1.htm), [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>178</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, óp. cit..

<sup>179</sup> Introducción al estudio del Derecho, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/5.pdf>, 5 ed., 2016.[Consulta: septiembre, 2016].

Kelsen define a la ciencia jurídica, como ciencia normativa que describe la norma mediante juicios del deber ser, axiológicamente neutral, en la cual se describen las normas sin valorarlas y de carácter autónomo, separada de las ciencias naturales, la sociología y la ética.<sup>180</sup>

Se propuso construir una auténtica ciencia del Derecho, elevándolo al rango de saber científico riguroso, depurando su objeto de estudio de todos los elementos extraños como valores éticos, morales, axiológicos y políticos.

Para Hans Kelsen la ciencia jurídica, no se ocupa de hechos sino de normas, y que se distingue de la moral porque el deber ser lo hace coactivamente,<sup>181</sup> y considera al Derecho como “una *técnica* social utilizada para inducir a los hombres a conducirse de determinada manera, estrechamente ligada a un orden social que ella tiene por fin mantener coactivamente. La ciencia jurídica es un medio para el logro de cualquier fin. Su función es organizar el uso de la fuerza en las relaciones interhumanas.”<sup>182</sup>

Kelsen piensa al deber ser como categoría de la razón pura: Relación natural-causal, independiente de actos humanos. Relación imputativa, juicio hipotético, antecedente es condicionante del consecuente, necesariamente establecida por actos humanos.<sup>183</sup>

Así la ciencia jurídica es: Normativa porque describe normas y lo hace normativamente por juicios imputativos del debe ser; axiológicamente neutral; objetiva porque se limita a explicar el Derecho positivo válido, sin calificarlo de justo o injusto; y autónoma, distinta de las ciencias sociales, sociología y la ética.

---

<sup>180</sup> Introducción al estudio del Derecho, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/5.pdf> , 5 ed., 2016.[Consulta: septiembre, 2016].

<sup>181</sup> Gracia CÁRDENAS, óp. cit.

<sup>182</sup> Miguel Ángel CIURO CALDANI, óp. cit.

<sup>183</sup> Gloria MORENO NAVARRO, Segunda parte: *Conceptos jurídicos fundamentales. En Teoría del Derecho*. México: Mc GrawHill. 1999.

Sólo es posible el surgimiento y desarrollo de la ciencia jurídica a partir de la actitud iuspositivista que reconoce en ciertos hechos sociales la cualidad de proporcionar sentidos jurídicos a la conducta.

#### **4.2.1 El Derecho Electoral**

El Derecho es una realidad humana en la que el sujeto es la causa y efecto de lo jurídico, esta realidad es sumamente compleja puesto que comprende todo lo que nos rodea y existe y que comprende tres dimensiones: Normativa, fáctica y valorativa, que integran una forma normativa de la vida humana.<sup>184</sup>

Existen dos conceptos de derecho electoral, uno en sentido restringido, que se refiere a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido, como sinónimo de sufragio y otro de sentido amplio, que refiere a la regulación de la elección de los órganos representativos.<sup>185</sup>

Para Jesús Orozco, el Derecho Electoral es el “conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos, esto es, son aquellas disposiciones jurídico positivas que permiten actualizar no sólo la soberanía popular, sino nuestra naturaleza de República representativa, democrática y federal”,<sup>186</sup> normas que se encuentran plasmadas en nuestra Constitución en los artículos 39, 40 y 41.

Al respecto, también es importante tener en cuenta, las disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario, ya que puede haber costumbres complementarias, interpretativas e, incluso, derogatorias de un texto constitucional, legal o

---

<sup>184</sup> Bartolo Pablo RODRÍGUEZ CEPEDA, óp. cit.

<sup>185</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina / comps. Dieter NOHLEN, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO, José THOMPSON, 2ª ed., México : FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

<sup>186</sup> J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, Los valores éticos tutelados por el régimen electoral, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1374/20.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016].

reglamentario; en efecto y con respecto a esta última posibilidad, una pretendida “norma jurídica”, ya sea constitucional, legal o reglamentaria, que no es obedecida en lugar alguno, ni por persona alguna, pierde su función normativa y no puede ser considerada como una norma efectivamente válida, pues no está regulando conducta alguna, perdiendo su validez por debido a su ineficacia propiciada por la generación de una costumbre jurídica en sentido contrario.<sup>187</sup>

Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, en su análisis de las concepciones restringida y amplia del Derecho Electoral, asumen que la primera es una opción a lo específico en contraposición a lo difuso, y que la segunda, aunque tengan en sus conceptualizaciones básicas diferencias, tienen un elemento común al conceptualizarlo como el derecho que regula la elección de los órganos representativos en una democracia.<sup>188</sup>

Estas concepciones, restringida y amplia, ubicándolas en el contexto de la democracia actual, se destaca a la primera, pues se les das más importancia a la universalización del derecho al voto, que a los procesos para organizar las elecciones. Ese realce al derecho electoral individual de participación política sobre el derecho electoral entendido como el conjunto de normas que regulan la participación ciudadana, resulta insuficiente especialmente para los países de Iberoamérica, pues al no haber una evolución pareja en las dos concepciones, se puede llegar a una universalización del sufragio de parte de los ciudadanos, pero sin reglas democráticas que garanticen que los procesos electorales sean justos y democráticos.<sup>189</sup>

Aunque tradicionalmente se ha considerado al derecho electoral como parte del derecho constitucional o bien como parte del derecho administrativo e inclusive

---

<sup>187</sup> José de Jesús OROZCO ENRÍQUEZ, *Derecho constitucional consuetudinario*, Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 46, UNAM, México, 1993, p. 103.

<sup>188</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) óp. cit.

<sup>189</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) óp. ci.

como parte de los dos, para Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, el derecho electoral conceptualizado como el conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral, compone un sistema jurídico particular y corresponde al jurista cubano Rafael Santos Jiménez, afirmar la autonomía del derecho electoral como orden jurídico especial.<sup>190</sup>

La afirmación de la autonomía del derecho electoral, se debe a la preponderancia que tiene, en lo general en la evolución de la democracia y en lo particular en el desarrollo de normas y procedimientos de participación en los procesos electorales.

Atendiendo a estas consideraciones, se toma el concepto de derecho electoral de Manuel Aragón, que lo define como un instrumento de garantía de la democracia, mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular.<sup>191</sup>

Esto último lleva a considerar que el derecho electoral, está conformado por dos cuerpos normativos, uno que aborda el campo material o sustantivo y el otro que se ocupa de lo procedimental.<sup>192</sup>

#### **4.2.2 Derecho Procesal Electoral Mexicano**

A partir de la década de los años noventa, se comenzó a hablar sobre del derecho procesal electoral mexicano y se comenzaron a realizar los primeros estudios especializados, ejemplo de ello es la ponencia titulada “Derecho Procesal Electoral” del Magistrado en aquel entonces de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, el profesor Cipriano Gómez Lara.<sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) óp. cit.

<sup>191</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) óp. cit.

<sup>192</sup> Dieter NOHLEN, et al. (comps.) óp. cit.

<sup>193</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *Derecho Procesal Electoral*, en: Conferencia en la Facultad de derecho de la UNAM, Tribunal Federal Electoral e Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2014.

Si bien, en la ponencia no se hace una alusión directa al Derecho Procesal Electoral, en la misma se hace alusión al proceso contencioso electoral. Le corresponde al Maestro Fix-Zamudio, en el año 1993, el hacer la alusión al naciente derecho procesal electoral mexicano y le corresponde a Flavio Galván Rivera, en el año 1996, la propuesta de la existencia, definición, contenido, sistematización y autonomía del Derecho Procesal Electoral Mexicano.<sup>194</sup>

A partir desde una perspectiva iuspositivista Cipriano Gómez Lara, clasifica el contencioso electoral en tres vertientes: Administrativo, jurisdiccional y excepcionalmente contencioso electoral político.<sup>195</sup>

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio define al Derecho Procesal Electoral como una disciplina jurídica nueva en el sistema jurídico nacional que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido en los ordenamientos con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales.<sup>196</sup>

Por su parte Flavio Galván Rivera, lo define como “la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral”.<sup>197</sup>

Y se encuentra por primera vez enunciado, el fundamento formal del Derecho Procesal Electoral en el párrafo cuarto del artículo 60 de la Ley Suprema de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el día 15 del mismo mes y año.<sup>198</sup>

Para el magistrado Gregorio Sánchez León, el Derecho Procesal Electoral, es la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las

---

<sup>194</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *Ibíd.*

<sup>195</sup> Cipriano GÓMEZ LARA, Derecho Procesal Electoral, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/25.pdf>, p. 507, [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>196</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *óp. cit.*

<sup>197</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *óp. cit.*, p. 12.

<sup>198</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *óp. cit.*



controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación.<sup>199</sup>

Atendiendo a las distintas definiciones, se puede conceptualizar al Derecho procesal Electoral como al conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos, de las partes directamente interesadas en la controversia, de los terceros, ajenos o vinculados a la relación jurídica sustancial, así como del correspondiente órgano jurisdiccional del Estado, cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del Derecho, un conflicto de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral, calificado por la pretensión del actor y por la resistencia de la demandada o responsable.

#### **4.2.2.1 Bases Constitucionales del Derecho Electoral Mexicano**

Entendiendo a la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, como Ley primigenia de un Estado, de jerarquía superior, piedra angular del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país, la misma contempla un sistema recursal que tiene como base los siguientes artículos:

Las bases relativas a los derechos político-electorales de los ciudadanos se encuentran previstas en el art. 35.

Los artículos 39 y 40 definen al régimen político mexicano como una democracia representativa.

El artículo 41 confirma el papel de las elecciones competidas en la democracia representativa mexicana y establece las bases para la formación de partidos políticos, la competencia por el poder y la organización de las elecciones y en su apartado VI indica que para garantizar los principios constitucionales y la legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de

---

<sup>199</sup> Flavio GALVÁN RIVERA, *Ibíd.*

impugnación en los términos señalados por la Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votados, y de asociación en los términos del artículo 99 de la misma Constitución.

El artículo 99 establece las bases para la calificación de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Los artículos 116 y 122 confirman que los principios establecidos en la organización y calificación de las elecciones a nivel federal deben prevalecer en las elecciones locales de los 31 estados y el Distrito Federal.<sup>200</sup>

#### **4.2.2.2 Bases Legales del Sistema Electoral**

Las bases legales del sistema electoral mexicano, las encontramos previstas en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal Federal.

Las dos primeras son leyes dedicadas exclusivamente al derecho electoral, la tercera regula aspectos importantes de la estructura y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que la cuarta tipifica los delitos electorales que deben ser perseguidos y sancionados. Además, en las constituciones y leyes locales de los 32 estados y en el que se regulan las disposiciones aplicables para la organización y calificación de las elecciones locales, a partir de los fundamentos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Luis Antonio CORONA NAKAMURA, et al. (comps.) Derecho electoral mexicano / comps. Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011.

<sup>201</sup> Luis Antonio CORONA NAKAMURA, et al. (comps.), *Ibíd.*.

### 4.3 El Derecho Administrativo Sancionador Electoral

Se define al Derecho Administrativo Sancionador Electoral, como la rama del Derecho Público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales.<sup>202</sup>

Su objeto tiene dos vertientes, una general que busca proteger los bienes jurídicos de forma preventiva mediante la fuerza coercitiva del Estado y la segunda, más específica que se refiere al seguimiento de quien cometió una infracción electoral para prevenir que no la vuelva a cometer mediante una sanción proporcional a la infracción.<sup>203</sup>

Como elemento fundamental del Sancionador Electoral se tiene al *ius puniendi* o potestad sancionadora que se otorga al poder jurídico reconocido por el ordenamiento jurídico, cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio del mismo en el plano de la legalidad aplicable,<sup>204</sup> que se traduce como derecho a penar o derecho a sancionar.

Esta atribución propia del estado, se implica la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones.<sup>205</sup>

O dicho de otra forme, es la potestad del Estado para sancionar a los gobernados, que no cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales, pero que limitan el actuar autoritario y confieren derechos al trasgresor de la norma.

---

<sup>202</sup> Rodrigo MORENO TRUJILLO, *Análisis del procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco en el Proceso Electoral 2014-2015*, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2015, p. 99.

<sup>203</sup> MORENO TRUJILLO, *Ibíd*, p. 100.

<sup>204</sup> Tribunal Supremo Español. Sentencia 8086 del 20 de octubre de 1994.

<sup>205</sup> Jaime OSSA ARBELÁEZ, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

La potestad sancionadora está integrada por un conjunto de facultades básicas: la del establecimiento, la de la imposición y la de la ejecución.

Los principios, entendidos éstos como un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad,<sup>206</sup> aplicables a éste régimen sancionador electoral son:

**Dispositivo**, que se encuentra esencialmente en la instancia inicial del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.<sup>207</sup>

**Inquisitivo**, es aquel en que una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con las etapas correspondientes del procedimiento, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.<sup>208</sup>

Principios de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de las facultades discrecionales: idoneidad, necesidad de intervención mínima y proporcionalidad.

**La idoneidad**, se refiere a que la prueba 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.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, p. 72.

<sup>207</sup> Jurisprudencias 64/2002 y 3/2008 (no vigentes), disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>208</sup> Jurisprudencias 64/2002 (no vigente) y 12/2010 en el sitio <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>209</sup> Jurisprudencia 62/2002 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

**La necesidad o intervención mínima**, surte efectos al 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.<sup>210</sup>

**La proporcionalidad**, se refiere a que en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, la autoridad 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.<sup>211</sup>

**El principio de tipicidad**, que es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, que establece: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”.

Estas reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones que prevean la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.<sup>212</sup>

También puede entender como la descripción legal de una conducta específica, a la que se conectará una sanción administrativa.

De manera ordinaria en el derecho penal la tipificación es directa e individualizada, pero en materia administrativa sancionadora, dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o

---

<sup>210</sup> Jurisprudencia 62/2002 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>211</sup> Jurisprudencia 62/2002 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>212</sup> Tesis XLV/2001 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación, a cada una, de su correspondiente sanción.<sup>213</sup>

**Principio de exhaustividad**, mismo que se refiere al deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.<sup>214</sup>

**Principio de legalidad**, se refiere a que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.<sup>215</sup>

Principios de concentración, inmediatez y celeridad<sup>216</sup>, que se conceptualizan así:

**Concentración**, significa que el procedimiento en su totalidad, debe conocerlo el mismo órgano jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

---

<sup>213</sup> SUP-RAP-018/2003, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/RAP/SUP-RAP-00018-2003.htm>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>214</sup> Jurisprudencias 12/2001, 43/2002, y tesis XXVI/99 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>215</sup> Jurisprudencia 21/2001 del TEPJF, disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>216</sup> SUP-RAP-017/2006, disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016]

**Inmediatez**, se refiere a favorecer la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba.

**Celeridad**, es la obligación de la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta.

**Principio de irretroactividad de la ley**, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución de nuestro país, a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, este principio se encuentra relacionado con la teoría de los derechos de adquisición, misma que dicta que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas o de su esfera jurídica, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente.<sup>217</sup>

**Principio de presunción de inocencia**, se refiere a que debe de presumirse la inocencia del imputado, mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, conforme lo establece el artículo 20 de nuestra Constitución.

Lo anterior implica la imposibilidad jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> SUP- RAP-50/2005, disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/RAP/SUP-RAP-00050-2005.htm>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>218</sup> Tesis LIX/2001, XVII/2005 y XLIII/2008 del TEPJF disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/default.aspx>, [Consulta: septiembre, 2016]

El *in dubio pro reo*, es una manifestación del principio de presunción de inocencia, que obliga a absolver en caso de duda sobre la culpabilidad o responsabilidad del acusado.

**Principio de *non bis in ídem***, establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene, principio establecido en el artículo 23 constitucional.

Lo anterior significa que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos y por lo tanto se tiene la garantía, para quien comete un acto ilícito, de que no podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho.

#### **4.3.1 Potestad Sancionadora de la Administración Pública**

La facultad coercitiva de los órganos de gobierno, tiene su origen paralelamente existente al surgimiento del estado mismo, donde la población asumió de forma pasiva, la aceptación de reglas de conducta social, para mantener un equilibrio de interacción entre sus miembros.

Al asumir el estado, una actitud paternalista sobre los ciudadanos, tomó la rectoría de una actividad primordial como lo es la seguridad pública, lo que obligó a constituir un marco normativo preliminar, que les permitiera la convivencia entre los habitantes de una población, de tal suerte que si alguien se apartaba del cumplimiento de dichos postulados, traería como resultado la imposición de una sanción, cuya tarea era desarrollada por una figura con potestades coercitivas, la cual se asemeja en la actualidad a la que conocemos como policía.

Dicha actuación por parte del estado, generó que la aplicación de dichas normas se convirtiera en justicia pública, adjudicándose la atribución exclusiva de su aplicación a través del control de la represión.



Debido a que la función pública de aplicación de la justicia, corriera a cargo de una figura rudimentaria en su preparación y desempeño, trajo como consecuencia el descontento generalizado de la población, obligando al estado a replantear dichas atribuciones, procediendo a la creación de órganos jurisdiccionales, quienes a partir de ese evento ejercen y aplican el monopolio estatal de la represión.<sup>219</sup>

El concepto de potestad sancionadora, debe entenderse como la facultad de la administración pública para imponer sanciones a los sujetos de derecho, atendiendo desde luego a las circunstancias particulares en que se cometió la infracción, y a las normas previamente establecidas, lo que traerán como consecuencia, una justa individualización de la sanción impuesta.<sup>220</sup>

En esta definición, de acuerdo a Nicolás Prado Hidalgo, resaltan tres aspectos muy importantes, el primero se refiere a que la facultad sancionadora del estado se origina de su ley fundamental o Constitución de un estado determinado, es decir, que dichas atribuciones deben estar establecidas en dicho cuerpo normativo, ya que emana de la soberanía de una nación, y en consecuencia debe ser reglamentada a través de la promulgación de leyes secundarias que delimiten y particularicen dichas funciones, pues no puede existir dicha potestad sin una norma constitucional que la habilite, dicho principio se encuentra plasmado en el principio general de derecho *Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (no hay crimen, ni hay pena, si no existe una ley previa).

Segundo, Una sanción solo puede ser impuesta a sujetos de derecho, es decir, a personas tanto físicas como morales o jurídicas, o a funcionarios y empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo.

---

<sup>219</sup> Ronald Arnaldo EUSEDIA AGUILAR, Teoría de la Sanción Administrativa, disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>220</sup> Ronald HIDALGO CUADRA, La sanción administrativa. San José, Costa Rica: Editorial Isolma, S.A., 2010.

Esto trae como resultado un equilibrio saludable para el correcto funcionamiento de la colectividad, ya que por un lado el estado pretende el otorgamiento de garantías de seguridad jurídica de los gobernados, y por otro lado vigila el comportamiento social de los individuos para que se ajusten a las normas establecidas.

Tercero, posee un proceso sancionatorio propio.<sup>221</sup>

Aparejada viene la evolución del estado con la ciencia del derecho, y el Derecho Administrativo no puede ser la excepción, al incluirse en el mismo, los principios del Derecho Penal, aplicando estos como el regulador de las relaciones entre la administración pública y los sujetos subordinados, en este sentido cabe utilizar la expresión “*ius puniendi*” que es utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado.

El reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y esta se convierte en ley, el segundo momento es cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia.

Esto constituye uno de los primeros pasos en cuanto al reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración en nuestro ordenamiento jurídico.

Es de reconocerse, que el origen de las facultades sancionadoras del estado, encuentran sustento, tanto el Derecho Administrativo como en el Derecho Penal, las cuales tienen ámbitos de aplicación diferentes, sin embargo, al encontrarse clasificadas dentro de la rama del derecho público, por regular las relaciones entre el estado y sus gobernados, convergen en ciertos aspectos en cuanto a la adopción de diversos principios de esta última disciplina.

---

<sup>221</sup> Nicolás PRADO HIDALGO, *El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos*, disponible en [http://www.tse.go.cr/revista/art/14/prado\\_hidalgo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/14/prado_hidalgo.pdf) [Consulta: septiembre, 2016].

Lo anterior es importante, porque que la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa o mercantil.<sup>222</sup>.

En cuanto al reconocimiento normativo podemos decir en primer término, que la potestad sancionatoria de la administración surge de la potestad de administrar, dado que la administración puede imponer directamente sanciones, las que legalmente no se reputen penas.<sup>223</sup>

#### **4.3.1.1 Autoridades Administrativas Electorales**

A los órganos del Estado que en ejercicio de sus funciones emitan actos que impliquen cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación jurídica que se le impongan imperativa, unilateral o coercitivamente a los gobernados, se les denomina autoridades.

En esta tesitura, una autoridad en materia electoral, debe entenderse como un órgano del estado, que tiene la tarea de garantizar algunas funciones estatales encaminadas a la preparación, organización y vigilancia de los procedimientos democráticos que permitan el acceso al poder público.

El correcto funcionamiento de las autoridades electorales, se traduce en el apego de sus principios rectores, como la independencia, imparcialidad, objetividad legalidad, objetividad y certeza, que son vitales para la subsistencia de la democracia moderna. En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante

---

<sup>222</sup> Genaro David GÓNGORA PIMENTEL, *"El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana"*. En AA.VV. 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, contenciosos administrativo y actualidad jurídica, Coordinadores Eduardo Ferrer Macgregor, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, UNAM, 2008.

<sup>223</sup> AA.VV. VARAS-IBÁÑEZ, Santiago GONZALEZ. *Derecho administrativo iberoamericano*, Granada, España, Publidisa, 2005.

el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Por lo que el contribuir al desarrollo de la vida democrática, y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad y la celebración autentica y periódica de las elecciones es la tarea fundamental de las autoridades electorales.<sup>224</sup>

En su sentido institucional amplio, debe entenderse a la administración electoral, alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones.

Puede abarcar uno o varios órganos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos.<sup>225</sup>

El constituyente en México, ha considerado pertinente implementar para el desarrollo de su sistema democrático, el establecimiento de autoridades administrativas electorales, bajo el concepto de órganos constitucionales autónomos, respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que al evolucionar la teoría tradicional de la división de poderes, se dejó de concebir la organización del Estado en los tres poderes tradicionales, considerándose actualmente como una distribución de funciones o competencias, lo cual justifica por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa

---

<sup>224</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Autoridades electorales en México: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abril de 2011.

<sup>225</sup> Diego LÓPEZ MEDINA, *El Derecho de los Jueces*, Colombia: Legis Editores Ediciones Uniandes, 2000.

de los derechos fundamentales y lograr el control de los actos de los depositarios del poder público.<sup>226</sup>

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.<sup>227</sup>

En el Estado mexicano, la reciente reforma electoral de 2014, establece en su ley suprema, que la autoridad administrativa electoral federal recae en un organismo autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) y en los Organismos Públicos Locales en cada una de las entidades federativas.

#### **4.3.1.2 Autoridades Jurisdiccionales Electorales**

Ante la posibilidad de que se desatarán disturbios sociales, por las constantes inconformidades con los resultados electorales de la elección presidencial de 1994 hubo la necesidad de plantear una nueva y trascendental reforma electoral el 22 de agosto de 1996, la cual permitiría que se resolvieran las contiendas electorales a través de la impartición justicia en tribunales especializados en materia electoral, incorporando de forma inédita al Tribunal Electoral a la estructura del Poder Judicial Federal, estableciéndose en el art. 99 Constitucional, que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del art. 105 de esta Constitución, la

---

<sup>226</sup> John ACKERMAN, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>227</sup> John ACKERMAN, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, *ibid.*

máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>228</sup>

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que es la última instancia encargada de resolver de manera definitiva los conflictos e impugnaciones electorales, tanto federales como locales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, cuya resolución es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta coyuntura, fue necesaria la creación e implementación de un sistema impugnativo eficaz, que resultaría a la postre, una herramienta indispensable para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda cumplir cabalmente con su función, garantizando que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. De igual forma, se asegura con esto, la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.<sup>229</sup>

Así pues, el Tribunal Electoral se encarga de calificar las elecciones correspondientes a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, y de que de los actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral y la de las Instituciones electorales locales se apeguen a las normas constitucionales y legales.

Por otra parte, tiene encomendada la importante tarea de proteger los derechos político electorales del ciudadano, así como se le ha atribuido facultad para realizar el cómputo final de la elección del presidente de la República, y en su caso, declarar

---

<sup>228</sup> Yadhira Yvette TAMAYO HERRERA, y Carlos Alberto FLORES GUTIÉRREZ, *Doscientos Años del Derecho Electoral en México*, Cámara de Diputados, México, 2008.

<sup>229</sup> Yadhira Yvette TAMAYO HERRERA y Carlos Alberto FLORES GUTIÉRREZ, *Doscientos Años del Derecho Electoral en México*, *ibid.*

la validez de la elección, quedando únicamente a la Cámara de Diputados la consigna de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>230</sup>

#### **4.3.2 La sanción administrativa**

Se denomina sanción administrativa, a “un mal infligido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”<sup>231</sup>, esta sanción tiene como características según José Vida Fernández, primero, el que su concreción en la norma, se produce de forma más o menos homogénea, ya que se imponen determinados tipos de sanciones, agrupados por la gravedad de la falta.

Segundo, la sanción administrativa, independientemente de su naturaleza, no implica la privación de la libertad.

Tercero, las sanciones que se imponen pueden ser de tipo pecuniario o de limitación o recisión de derechos.

Cuarto, las mismas se estructuran en sanciones leves, graves y muy graves.

Quinto, se pueden aplicar otras medidas accesorias como las inhabilitaciones y el deber de reposición y resarcimiento.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Yadhira Yvette TAMAYO HERRERA y Carlos Alberto FLORES GUTIÉRREZ, *Doscientos Años del Derecho Electoral en México*, op.cit.

<sup>231</sup> Eduardo GARCÍA ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*. Vol.II, 10ª ed. Civitas, Madrid, España. 2006, p. 165.

<sup>232</sup> José VIDA FERNÁNDEZ, Las sanciones administrativas (i): concepto y elementos<sup>1</sup>, disponible en <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion12.pdf> [Consulta: septiembre, 2016].

#### 4.3.2.1 Elementos de la sanción administrativa

Una vez precisado el concepto de sanción administrativa como un castigo, resulta pertinente la determinación de los elementos que componen la sanción administrativa, los cuales se establecen en tres elementos, de acuerdo a Ronald Arnoldo Euseda Aguilar, el primero de ellos, “su imposición proviene de una autoridad administrativa; segundo, consisten en un perjuicio que se impone al sujeto que sufre la sanción; y tercero, imponen el perjuicio referido como castigo”.<sup>233</sup>

“El primer elemento se refiere a que las sanciones administrativas son aplicadas por la propia administración, es decir, por el funcionario o incluso empleado de la administración pública quien por virtud de la propia ley se encuentra facultado para imponer un sanción administrativa, resaltamos con ello la diferencia más evidente entre sanciones administrativas y las penas, ya que las primeras resultan impuestas por órganos de la administración pública y las segundas son consecuencia de la acreditación de la culpabilidad en un proceso penal, por la comisión de un delito, siendo impuestas por los jueces. En resumidas palabras podemos entender que es el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y o principios que rigen la actividad sancionadora.”<sup>234</sup>

“El segundo elemento es el perjuicio, entendido como aquella intervención dentro de la esfera jurídica del sancionado, que puede entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes, es decir que debe tener un contenido aflictivo.”<sup>235</sup>

“El tercer elemento en si es la finalidad con la que se impone el perjuicio y esta debe ser en forma castigo, es decir, que el perjuicio que causan al ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y

---

<sup>233</sup> Ronald Arnoldo EUSEDA AGUILAR, Teoría de la Sanción Administrativa, disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016].

<sup>234</sup> Ronald Arnoldo EUSEDA AGUILAR, Teoría de la Sanción Administrativa, ibíd. p.28.

<sup>235</sup> Ronald Arnoldo EUSEDA AGUILAR, Teoría de la Sanción Administrativa, ibíd. p.29.



como expresión del reproche que merece esa conducta. En esta coyuntura, se puede concluir que la sanción administrativa resulta ser un gravamen a la esfera jurídica de los gobernados, impuesta en forma de castigo, lo que vendría hacer una especie de retribución, situación que de manera semejante sucede con la pena, de lo anterior resulta importante precisar, que la sanción debe estimarse entonces, como una retribución que solo se acciona, cuando el deber jurídico no puede forzarse a cumplirse y tampoco puede pedirse prestación equivalente, por eso, necesariamente se llega al castigo, de tal forma la sanción administrativa se delimita dentro la potestad punitiva del Estado.”<sup>236</sup>

#### **4.3.2.2 Las instituciones del derecho penal en el derecho administrativo sancionador**

De acuerdo a la interpretación jurisdiccional, el derecho administrativo, importa del derecho penal sus instituciones. La primera de ella es el *ius puniendi* o derecho a castigar o sancionar por parte del Estado, sin embargo esta potestad debe realizarse conforme a principios que limiten ese poder.

Hay dos aspectos importantes que se deben tomar en cuenta en este derecho a castigar o sancionar, el primero es la reserva de ley, que es una técnica por la cual ciertas decisiones deben ser tomadas por el legislador en una fuente jurídica específica: una norma con rango y jerarquía de ley.

Y el segundo, que la conducta antijurídica y sanción, deben de encontrarse descrita en una norma específica.

Por lo tanto, esa descripción de la conducta antijurídica reprochable, así como la determinación clara y precisa de su sanción, debe de estar prevista en la Ley, otorgando de esta manera condiciones de certidumbre y seguridad jurídica para los gobernados.

---

<sup>236</sup> Ronald Arnoldo EUSEDIA AGUILAR, Teoría de la Sanción Administrativa, op. Cit. p.30.

Otro aspecto relevante, es que pueda existir un grupo de conductas previstas en diversos ordenamientos legales, como las que se encuentran previstas en la Ley de la materia, las cuales de manera especial, nos remiten a otra norma diversa a la ley. Lo anterior lo establece, a manera de ejemplo lo previsto en el artículo 449, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), el cual establece como infracción la emisión en campañas electorales de propaganda gubernamental que incumpla los deberes establecidos a los funcionarios públicos por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

La conducta típica se complementa directamente por el precepto constitucional de la prohibición para hacer referencia a la imagen, nombre, símbolo o voces que impliquen promoción personalizada, la diferencia es que la LEGIPE limita esa prohibición al tiempo que duran las campañas electorales.

En los casos anteriores es la ley u otro ordenamiento jerárquicamente superior, el que contiene la descripción de la conducta sancionable.

#### **4.4 El Procedimiento Especial Sancionador**

El derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales, las cuales atañen a la parte sustantiva, aunque también, en un sentido más amplio, podrían incluirse las normas adjetivas y ejecutivas que regulan el procedimiento sancionador e, inclusive, las normas orgánicas que están relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora

Se considera como infracción administrativa electoral a la conducta tipificada en la ley, que se realizan principalmente los sujetos político-electorales descritos en el artículo 442 de la LEGIPE.

En sentido estricto, se considera falta o infracción administrativa electoral, a la conducta que vulnera el régimen electoral, la cual posee una gravedad menor y, por esa razón, principalmente tiene una sanción no privativa de la libertad y cuya investigación y sanción corresponde a una autoridad administrativa.

En sentido amplio, falta o infracción electoral, coincide con un ilícito por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado constitucional democrático de derecho.

El estándar mínimo internacional para la región, se encuentra en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la definición de infracción administrativo electoral, como se ha precisado, destacan dos elementos importantes: Por una parte, figura el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, el cual, al propio tiempo, constituye el presupuesto de la sanción y, en el otro extremo, está precisamente la consecuencia jurídica, pena o sanción, misma que se actualiza cuando se colman los extremos o elementos del supuesto normativo.

Para comprobar que la falta electoral se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo, el derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes: Una primera de carácter general, porque pretende proteger bienes jurídicos superiores propios del Estado constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica eminentemente represiva o punitiva que tiene efectos preventivos generales, por cuanto a que mediante la amenaza de la imposición de una sanción se conmina a todos los sujetos a cumplir con sus deberes jurídicos y así proteger esos valores jurídicos superiores del sistema jurídico nacional, federal o estatal.

La segunda, que está dirigida a prevenir que se cometa una ulterior infracción electoral por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.

El derecho administrativo sancionador electoral, en su carácter preventivo, debe estar orientado a la motivación de la conducta de los sujetos, a través de la norma primaria que es incondicionada, y no a la norma secundaria cuya naturaleza es hipotética y prioritariamente obedece al principio retributivo o expiatorio.

En el Estado mexicano, la sanción en el derecho administrativo sancionador electoral tiene como función la protección de bienes jurídico-electorales con un carácter fragmentario, y la prevención de la lesión o puesta en peligro de dichos bienes, considerando las circunstancias y la gravedad de la falta, así como la reincidencia.

Los supuestos normativos y las sanciones están determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho y la norma jurídica prevé una sanción expresada en la ley y otras normas secundarias.

Estas normas requieren una interpretación y aplicación estricta, pues el ejercicio del poder correctivo estatal, debe estar acotado y limitado.

Lo anteriormente expuesto, encuentra su fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en la parte conducente establece "Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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”.

#### **4.4.1 Antecedentes del procedimiento especial sancionador**

El origen del procedimiento especial sancionador se ubica en el proceso electoral de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas.

La entonces coalición “Por el Bien de Todos” presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral, una solicitud de Acuerdo por el que reclamaba contra la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral. Ante tal petición el Consejo General resolvió que la vía solicitada no era la adecuada para resolver el problema ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes. Ante esta decisión, la coalición impugnó la negativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de aprobar el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordenaría a la coalición “Alianza por México” el retiro de la propaganda. Esto trajo como consecuencia que los afectados acudieran a la protección de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), radicándose un recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-17/2006.

El IFE, por medio de su Consejo General, argumentó que el procedimiento adecuado era uno sancionador, no un acuerdo; que sus facultades se ejercen a través de un procedimiento sancionador; que de aprobarse el acuerdo, habría afectado los derechos al debido proceso de la “Alianza por México”.

En la sentencia del procedimiento SUP-RAP17/2006, la Sala Superior estimó parcialmente fundados los argumentos de la coalición, señalando que el IFE cuenta con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada; que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado, pero que el procedimiento que se instrumentara tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.

Es aquí donde se producen aspectos torales del surgimiento del Procedimiento Especial Sancionador (PES): considerando indispensable la idoneidad de un procedimiento para institucionalizar el conflicto que posibilite garantizar la legalidad del proceso electoral. La Sala Superior encontró un conflicto y una laguna en los procedimientos disponibles y su adecuabilidad para tratarlo. Este cuestionamiento se centró en señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el entonces artículo 270 del COFIPE no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado.

Esto es, el medio de defensa procesal en comento, no satisfacía el criterio de idoneidad, el cual se considera indispensable, pues la finalidad de todo medio de defensa, queja o demanda, debe ser apto para poner fin a una situación irregular o contraria a derecho, con independencia de que la al resolverse el fondo del asunto, la autoridad se encuentre en aptitud de declarar fundada o infundada la petición hecha valer en la demanda.

Por consiguiente, ante las insuficiencias procesales para hacer frente a la difusión de promocionales en radio y televisión que al parecer del recurrente denostaban, generaban descrédito y descalificaban a sus candidatos, los recursos de apelación identificados con los números económicos SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, tenían el propósito de retirar del aire los promocionales que tuvieran la intención de desequilibrar la contienda electoral.

#### 4.4.2 Bases constitucionales del procedimiento especial sancionador

Conforme la presentación del Centro de Capacitación Judicial Electoral la base Constitucional la encontramos en los, Artículos 41, base III, Apartado D; 109, fracción III y 113, párrafo primero.; COFIPE, Artículos 108, 118.1, inciso w, y Libro Séptimo (340 al 378); y el Reglamento de Quejas y Denuncias.

#### 4.4.3 Principios Rectores del Instituto Nacional Electoral

La organización de las elecciones en México es una función estatal encomendada a un organismo público, autónomo constitucional, denominado Instituto Nacional Electoral, el cual, debe desempeñar y regir sus funciones, cumpliendo con cinco principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (CPEUM, artículos 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) define a cinco de estos, principios de la siguiente manera (Jurisprudencia P./J.144/2005)<sup>237</sup>:

**Certeza**, la misma consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas su propia actuación y la de las autoridades electorales.

**Legalidad**, es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

---

<sup>237</sup> Jurisprudencia P./J.144/2005, disponible en [90](http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=144%2F2005&Dominio=Rubro&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=176707&Hit=3&IDs=176529,176541,176707&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=, [Consulta: septiembre, 2016].</a></p></div><div data-bbox=)

**Imparcialidad**, que consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

**Independencia** o autonomía en el funcionamiento y en las decisiones de las autoridades electorales. Implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos. Se refiere a la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

**Objetividad.** Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Lo anterior nos brinda los principios de que deben de regir en la sustanciación y resolución del Procedimiento Especial Sancionador, en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012, estuvo a cargo de miembros del Servicio Profesional Electoral, específicamente de los consejeros presidentes y secretarios de los órganos colegiados denominados Consejo Local y consejos distritales o de las Junta Local y juntas distritales de la entidad, mismos que forman parte de uno de los servicios civiles de carrera más avanzados de México, el Servicio Profesional Electoral (SPE) del entonces Instituto Federal Electoral (IFE).

Por servicio civil se entiende un sistema de articulación del empleo público cuyo propósito ha sido reclutar y desarrollar las cualidades profesionales del personal que realiza la función pública, y su actuación se rige bajo criterios de imparcialidad, mérito, e igualdad de oportunidades<sup>238</sup>. Los servicios civiles se suelen asociar a cuatro ver-

---

<sup>238</sup> Mauricio MERINO y Marco Antonio BAÑOS, *El Servicio Electoral Profesional*, pp. 438-462 en Dieter Nohlen, et al. tratado de derecho electoral comparado de américa latina. México, FCE, 2007. otra definición posible es la siguiente: “servicio Civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos, a través de reglas



tientes transversales: disponen de sistemas e instrumentos de acceso, entendidos como el conjunto de mecanismos fijados para el reclutamiento y selección de los futuros funcionarios públicos; cuentan con una organización de carrera profesional; su cuerpo de servidores profesionales está regulado por un conjunto de derechos y deberes y tienen una administración del servicio civil centralizada o descentralizada<sup>239</sup>

En términos generales, y de las funciones desarrolladas por el personal del servicio profesional electoral de carrera, se ha llegado a la conclusión que dicho sistema poseen tres rasgos característicos: la *competencia*, es decir, la selección de recursos humanos mediante procesos rigurosos, el desarrollo de las capacidades profesionales de los funcionarios y la evaluación permanente de su desempeño; la *neutralidad o imparcialidad*, que equivale a la separación entre las labores que debe llevar a cabo la burocracia y los intereses de los partidos políticos que compiten por el poder; y el *mérito*, o sea, la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y ascenso en el sistema de carrera<sup>240</sup>. Si bien hay un consenso general sobre los principios anteriores, en los que se basa la profesionalización de la función pública, cada país los aplica de distinta manera y apoyados en modelos diferentes.

En América Latina, la mayoría de los países con sistemas de servicio civil de carrera que administran procesos electorales tienen como pauta designar a sus cuerpos de funcionarios con base en métodos que generen confianza política a través del consenso entre los partidos y la contratación de personal temporal en la organización electoral. De manera excepcional, otros países han optado por el establecimiento de servicios profesionales de carrera con normas estables que se orienten a la integración de cuerpos de servidores públicos profesionales. Las

---

formales e informales, estabilidad en el empleo y una profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas, alcance sus metas y responda a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial" Rafael Martínez Puon. *Los desafíos de la comparación internacional* en Mauricio Merino (Coordinador), los desafíos del servicio profesional de carrera en México. México, CLDE-Secretaría de la Función Pública, 2006.

<sup>239</sup> Francisco LONGO, La reforma del servicio Civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, Washington, Banco Interamericano de desarrollo, 2005.

<sup>240</sup> Mauricio MERINO y Marco Antonio BAÑOS, *El Servicio Electoral Profesional. op cit.*

modalidades más frecuentes que se han empleado para designar al personal que participa en el cumplimiento de funciones electorales son las que se describen a continuación<sup>241</sup>

El primer método concierne a la *judicialización*, en donde los preparativos y realización de los comicios se incluyen dentro de la función judicial; por lo tanto, los funcionarios que realizan las actividades electorales responden a los mismos criterios de selección, evaluación y promoción que se aplican a los integrantes de la organización judicial. Un ejemplo de este modelo es el caso de Argentina, donde la cámara nacional electoral pertenece al poder Judicial. Si bien este órgano goza de legitimidad y del respaldo organizacional del estado, en él se entre- mezclan las distintas esferas de la función electoral y no permite la existencia de un servicio profesional electoral propiamente dicho.

El segundo modelo corresponde a la conformación *congresional* de quienes componen el órgano de dirección electoral. Bajo esta fórmula los funcionarios son elegidos por las mayorías calificadas de los congresos a propuesta de los propios partidos, del ejecutivo o del Poder Judicial. Este tipo de consensos tiende a privilegiar los acuerdos políticos, lo cual se puede conceptuar como una actividad nociva, que puede poner en peligro la independencia de los órganos electores, y en consecuencia puede causar un detrimento en la profesionalización de la función pública.

Un tercer modelo se refiere a la *integración mixta* de quienes están al frente del cuerpo de funcionarios de carrera electorales. Conforme a cuotas establecidas en la ley, en la elección de las autoridades electorales participan distintos poderes e incluso agrupaciones universitarias y gremiales, como ocurre en Bolivia y Perú. Esta fórmula destaca el objetivo de integrar órganos de composición plural que no dependan sólo de la representación partidaria en el congreso; de esta forma, se parte del supuesto de que la diversidad de representantes producirá, de forma simultánea, imparcialidad

---

<sup>241</sup> Mauricio MERINO y Marco Antonio BAÑOS, *El Servicio Electoral Profesional*. *Ibíd.*

política y experiencia.

Los casos excepcionales en el continente, fundados en un modelo de SPE, se ubican en Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México. En estas naciones, la legislación electoral hace expreso los mecanismos de selección, evaluación periódica y promoción por méritos de quienes operan la función electoral.

Así, estos funcionarios públicos responden por sus actos directamente ante la ley, y no ante la fracción política que, en otras situaciones, los hubiera designado en el cargo. Pese a lo anterior, en ninguno de estos países se desarrolla de forma exclusiva la función electoral mediante el servicio civil de carrera.

En México la combinación de un cuerpo profesional de funcionarios permanentes organizados en un SPE y un conjunto de ciudadanos que vigilan la organización de las elecciones cada tres años a través de su presencia en las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, dirigidos ambos por un Consejo General que responde a la construcción de consensos entre los partidos políticos, lo cual ha resultado en la actualidad una opción que genera una buena dosis de confianza política y de credibilidad pública, ya que se le permite a la ciudadanía vigilar y participar activamente, en los diversos actos y etapas de los procesos electorales, lo que les da un alto grado de entendimiento de las funciones que se realizan.

El SPE del entonces IFE estuvo conformado por un cuerpo de funcionarios electorales que tuvo la responsabilidad de organizar las elecciones bajo la guía de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

## 4.5 Régimen político

Entendida la forma de gobierno, como uno de los tres elementos constitutivos de la forma de Estado, a saber, territorio, la población y el poder.<sup>242</sup> Diremos que la forma de gobierno, régimen político, sistema de gobierno o modelo de gobierno, como suele llamársele, es el modelo de organización del poder constitucional adoptado por un Estado en función de la relación existente entre los distintos poderes. Es la estructura del poder político para el ejercicio de la autoridad en un Estado, coordinando sus instituciones, lo que significa que cada forma de gobierno precise de mecanismos de regulación particulares. Partiendo de la premisa, establecida en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser las declaraciones en que se funda la forma de Estado y de gobierno en México.

Observamos entonces que en México la soberanía como capacidad decisoria suprema, que determina cómo se organiza la vida en común, cómo y por quién se ejerce el gobierno sobre ella y qué reglas deben acatar sus miembros, así como los castigos para quienes desobedezcan.

Esta potestad constitucional reside originariamente en su pueblo, quien la delega en parte proporcional a través de los titulares de los Poderes de la Unión y legislativo, para que nos representen y realicen funciones, siempre teniendo en cuenta en sus decisiones, salvaguardar los intereses de los ciudadanos que representan.

La forma de Estado y de gobierno del país, constituye una república, representativa, democrática y federal.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Jesús RAMÍREZ MILLÁN, *Derecho Constitucional Sinaloense*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>, [Consulta: septiembre, 2016]

<sup>243</sup> Jesús RAMÍREZ MILLÁN, *Derecho Constitucional Sinaloense*, ibíd.

El carácter representativo de la república mexicana consiste en que la soberanía del pueblo se ejerce a través de órganos conformados por sus representantes, los que surgen de un proceso electoral.

El carácter democrático. La democracia representativa mexicana exige la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo dispone el artículo. 41, párrafo segundo, Constitucional, para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, por medio de la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo de sus ciudadanos.

El carácter popular, tiene que ver con la declaración de que el poder público se instituye para beneficio del pueblo, de manera que sus intereses mayoritarios deben siempre prevalecer sobre los particulares y que toda interpretación constitucional y legal debe orientarse por dicho principio.

Por su parte el carácter federal, contenido en el art. 40 de la Constitución Federal, es la idea de que la República está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios que establezca la Carta Magna.

## **CAPÍTULO V**

### **ESTUDIO DE CASO: EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN VERACRUZ, EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES DE 2008-2009 Y 2011-2012.**

#### **5.1 Antecedentes.**

La reforma electoral constitucional aprobada a finales del año 2007 por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, representó sustanciales cambios a la vida democrática del país en lo concerniente a la sustanciación y resolución de procedimientos sancionadores.

Con este decreto se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122,134 y se derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los cambios realizados al artículo 41, establecieron que un órgano autónomo administrativo, el otrora Instituto Federal Electoral, tuviera a su encargo la sustanciación y resolución de los Procedimientos Ordinario Sancionador y Especial Sancionador.

Con lo anterior se asumieron funciones materialmente jurisdiccionales, que se sumaron a las de organizar las elecciones federales, relativas a la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

No obstante que en la bibliografía especializada del entonces Instituto Federal Electoral, se pudieron encontrar publicaciones relacionadas con la descripción metodológica de los procedimientos sancionadores, en las mismas no hay estudios que identifiquen si las actuaciones de los funcionarios electorales en el estado de Veracruz cumplieron con los principios rectores del Instituto Federal Electoral en las resoluciones de los procedimientos sancionadores y si en sus Resoluciones fueron

apegadas a los principios del Derecho Administrativo Sancionador Electoral.

Por lo anterior, es importante identificar, a partir de la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador en el estado de Veracruz por parte de los consejos Local y distritales del entonces Instituto Federal Electoral, si los Acuerdos y Resoluciones estuvieron apegados a los principios señalados en el párrafo anterior.

## **5.2 Pregunta de investigación.**

¿Cuál es el grado de cumplimiento de los principios en el Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012 en el estado de Veracruz?

Con esta pregunta se genera la hipótesis que se presenta a continuación.

## **5.3 Hipótesis.**

El grado de cumplimiento de los principios en el Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012 en el estado de Veracruz, es aceptable.

## **5.4 Objetivos**

### **5.4.1 Objetivo general**

Determinar el grado de cumplimiento de los principios en las Resoluciones aprobadas por los consejos distritales y Local en el estado de Veracruz, relacionadas con el Procedimiento Especial Sancionador.

### **5.4.2 Objetivos particulares**

- Determinar el grado de cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en las Resoluciones aprobadas por los Consejos Distritales y Local en el estado de Veracruz, relacionadas con el

Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012.

- Determinar el grado de cumplimiento de los principios rectores del procedimiento sancionador en las Resoluciones aprobadas por los Consejos Distritales y Local en el estado de Veracruz relacionadas con el Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012.
- Desarrollar un análisis comparativo sobre el grado de cumplimiento de los principios en las Resoluciones aprobadas por los consejos distritales y Local en el estado de Veracruz, relacionadas con el Procedimiento Especial Sancionador los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012.

Para comprobar la hipótesis del estudio se analizan las variables de: legalidad, imparcialidad, independencia, certeza y objetividad, dispositivo, inquisitivo, idóneo, con intervención mínima, proporcional, de tipicidad, exhaustivo, legal, de concentración, inmediatez, celeridad, de irretroactividad de la ley, de presunción de inocencia y principio de non bis in ídem.

### **5.5 Variables del estudio.**

Los aspectos o características susceptibles de medición y tratamiento estadístico de esta investigación fueron el cumplimiento de principios rectores del Instituto Federal Electoral, y el cumplimiento de principios rectores del régimen sancionador electoral y se encuentran descritas en la tabla 5.1.



Tabla 5.1 Variables del estudio

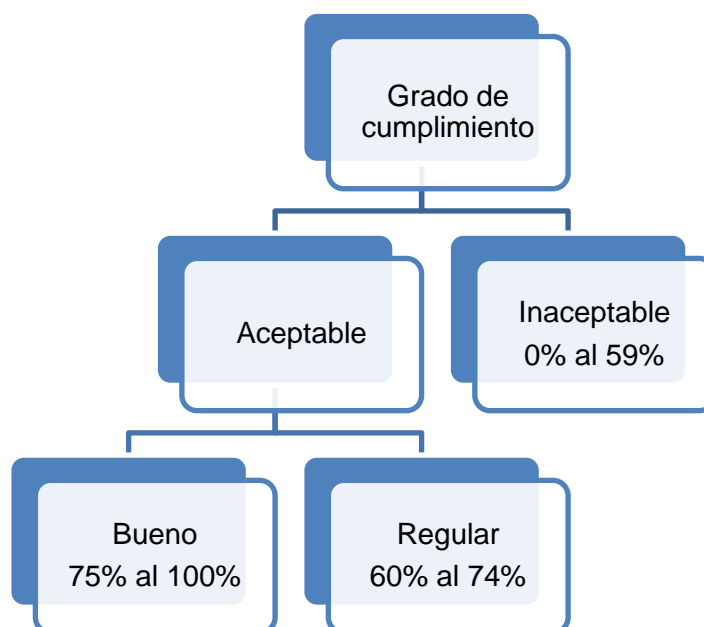
Nombre de la Variable	Definición Conceptual	Definición Operacional o indicadores	Medición de la Variable
Cumplimiento de principios rectores del Instituto Federal Electoral	Son valores que guían la actuación de la Institución	<p><b>Certeza</b>, conocer con oportunidad y claridad las normas a que se están sujetos.</p> <p><b>Legalidad</b>, actuación con apego a las disposiciones legales.</p> <p><b>Independencia</b>, actuación sin dependencia de algún interés particular.</p> <p><b>Imparcialidad</b>, actuación sin inclinación hacia algún interés político específico.</p> <p><b>Objetividad</b>, cumplimiento de la norma para evitar situaciones conflictivas</p>	<p><b>1 Hay Certeza</b></p> <p><b>0 Falta de Certeza</b></p> <p><b>1 Hay Legalidad</b></p> <p><b>0 Falta de Legalidad</b></p> <p><b>1 Hay Independencia</b></p> <p><b>0 Falta de Independencia</b></p> <p><b>1 Hay Imparcialidad</b></p> <p><b>0 Falta de Imparcialidad</b></p> <p><b>1 Hay Objetividad</b></p> <p><b>0 Falta de Objetividad</b></p>
Cumplimiento de principios del régimen sancionador electoral.	Estándares normativos que han de ser observados por la autoridad electoral al resolver una queja o medio de impugnación.	<p><b>Dispositivo</b>, que el escrito de queja cumpla con lo establecido en la ley y aporte pruebas.</p> <p><b>Inquisitivo</b>, cumplimiento de las etapas del procedimiento.</p> <p><b>Idoneidad</b>, la prueba debe ser apta y con probabilidad de eficacia.</p>	<p><b>1 Es Dispositivo</b></p> <p><b>0 No es Dispositivo</b></p> <p><b>1 Es Inquisitivo</b></p> <p><b>0 No es Inquisitivo</b></p> <p><b>1 Hay Idoneidad</b></p> <p><b>0 Falta Idoneidad</b></p>

Nombre de la Variable	Definición Conceptual	Definición Operacional o indicadores	Medición de la Variable
		<p><b>Necesidad o intervención mínima</b>, elección de medidas con mínimo de afectación a las personas involucradas.</p> <p><b>Proporcionalidad</b>, la autoridad deberá de precisar las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.</p> <p><b>Tipicidad</b>, la sanción que imponga la autoridad debe de estar contemplada en la ley.</p> <p><b>Exhaustividad</b>, agotar cuidadosamente cada etapa, los planteamientos y la valoración de las pruebas.</p> <p><b>Legalidad</b>, los actos de la autoridad deben de estar sujetos a la Constitución y a las disposiciones legales aplicables.</p> <p><b>Concentración</b>, El procedimiento en su totalidad, debe realizarlo la misma autoridad, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.</p>	<p><b>1 Hay Necesidad o Intervención mínima</b></p> <p><b>0 Falta de Necesidad o Intervención mínima</b></p> <p><b>1 Hay Proporcionalidad</b></p> <p><b>0 Falta de Proporcionalidad</b></p> <p><b>1 Hay Tipicidad</b></p> <p><b>0 Falta de Tipicidad</b></p> <p><b>1 Hay Exhaustividad</b></p> <p><b>0 Falta de Exhaustividad</b></p> <p><b>1 Hay Legalidad</b></p> <p><b>0 Falta de Legalidad</b></p> <p><b>1 Hay Concentración</b></p> <p><b>0 Falta de Concentración</b></p>

Nombre de la Variable	Definición Conceptual	Definición Operacional o indicadores	Medición de la Variable
		<b>Inmediatez</b> , comunicación directa del inculcado o denunciante con la autoridad competente.  <b>Celeridad</b> , sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta.	<b>1 Hay Inmediatez</b>  <b>0 Falta de Inmediatez</b>  <b>1 Hay Celeridad</b>  <b>0 Falta de Celeridad</b>

Se considera como aceptable el grado de cumplimiento cuando se encuentre dentro del rango del 60% al 100%; dentro del mismo el cumplimiento será bueno si está dentro del rango del 75% al 100% y regular si está entre el 60% y el 74%. Es inaceptable si se encuentra dentro del rango del 0% al 59%. (Véase figura 5.1)

Figura 5.1 Grado de cumplimiento de la hipótesis



## **5.6 Justificación**

Este estudio es relevante en general para los miembros del Servicio Profesional y en forma particular para aquellos que intervienen en la sustanciación de los mismos tales como los vocales ejecutivos y secretarios de las juntas distritales del Instituto Nacional Electoral y a estudiantes en el área del Derecho Electoral.

Lo anterior porque permite identificar si los funcionarios electorales en el desahogo de los procedimientos en las diversas etapas del Procedimiento Especial Sancionador como son: Recepción, admisión, medidas cautelares en su caso, emplazamiento y contestación, investigación, vista con la investigación y proyecto de Resolución, así como de los actos posteriores de la vía jurisdiccional como son los recursos de Revisión y Apelación cumplieron con los principios que establecía el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los aplicables a éste régimen sancionador electoral.

## **5.7 Método**

Para determinación del medio por el cual se establecieron las relaciones entre la hipótesis planteada y el resultado de la recolección de datos, se utilizó un método cuantitativo de tipo no experimental y descriptiva que consiste en aplicar un análisis estadístico a un conjunto de datos seleccionados, con el fin de averiguar si hay o no asociación entre ellos.

También se trata de un estudio longitudinal, ya que realiza un seguimiento de los mismos sujetos a lo largo de un cierto periodo de tiempo, es decir, implica la observación repetida del mismo universo de sujetos (21 consejos distritales y Consejo Local) en dos periodos distintos (2008-2009 y 2011-2012).

La investigación es descriptiva, porque se ocupa de la descripción de datos y características de una población, con la finalidad de adquirir datos objetivos, precisos y sistemáticos que posteriormente fueron usados en frecuencias y cálculos

estadísticos. Esta investigación utilizó el estudio de archivos, basándose en el análisis de registros y datos preexistentes.

### **5.8 Población a analizar.**

Para el desarrollo de esta investigación cuantitativa, se utilizaron como unidad de análisis, las quejas del Procedimiento Especial Sancionador iniciadas por el Instituto Federal Electoral del año 2008 al año 2012.

Se estudió a todo el universo susceptible de ser analizado y que comprende las resoluciones de las quejas, recursos de revisión y de apelación interpuestos, para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades.

La población se dividió en dos estratos, el primero de ellos, referente al Proceso Electoral Federal 2008-2009 en el cual se estudiaron 152 sustanciaciones de Procedimientos Especiales Sancionadores de los 21 consejos distritales del estado de Veracruz; 111 Resoluciones de Recursos de Revisión del Consejo Local en el estado de Veracruz y 49 Sentencias de Recursos de Apelación emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el segundo estrato, referente al Proceso Electoral Federal 2011-2012, se estudiaron 59 sustanciaciones y Resoluciones de Procedimientos Especiales Sancionadores de los 21 consejos distritales del estado de Veracruz y 15 Resoluciones de Recursos de Revisión del Consejo Local en el estado de Veracruz. En este segundo estrato no se estudiaron Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que no hubo Recursos de Apelación relacionas con el Procedimiento Especial Sancionador.

La investigación inició con la recolección real de los datos y la preparación de los mismos para análisis. En una primera fase se utilizó el software Atlas.ti en el que se incorporaron los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores, en el mismo se definieron los siguientes códigos filtros: Actor, agravio, certeza, desechamiento, equidad, equipamiento urbano, igualdad, imparcialidad,

independencia, infractor, legalidad, objetividad, personería, precampaña, principios INE, queja, reglas de trámite, representante, revisión y violación.

Posteriormente una vez identificados los códigos en los expedientes, se concentró la información en una matriz de Excel que permitió organizar la información partiendo conforme el número consecutivo de las Resoluciones.

En el estudio, primero se identificaron quienes fueron los denunciantes y si interpusieron recursos de revisión y/o apelación a las Resoluciones emitidas por órganos del entonces Instituto Federal Electoral.

Posteriormente se identificaron y cuantificaron, si las Resoluciones y Sentencias cumplieron con los principios rectores del Instituto de legalidad, imparcialidad, independencia, certeza y objetividad.

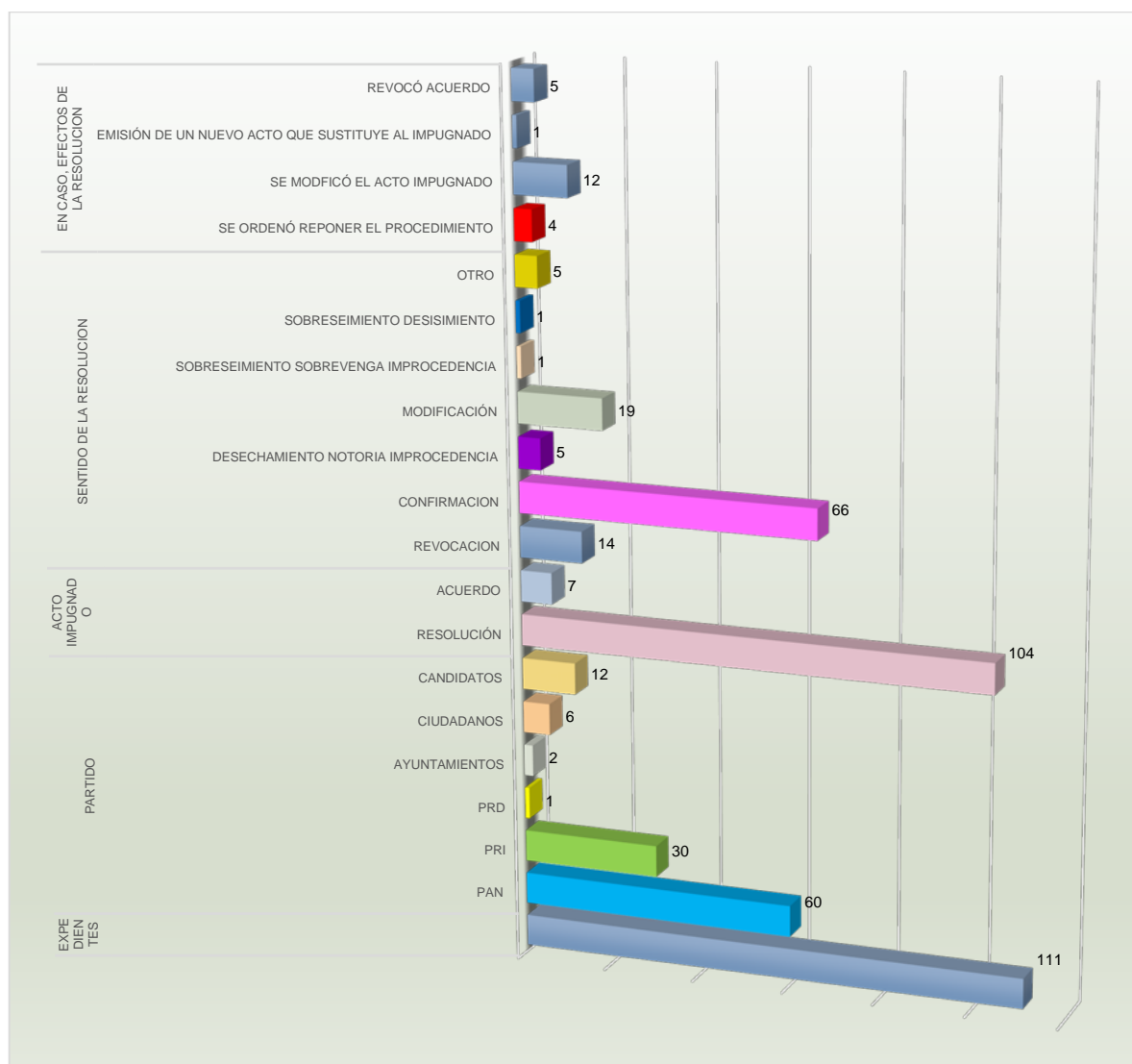
Tercero, se identificaron y cuantificaron, si las Resoluciones y Sentencias cumplieron con los principios aplicables a éste régimen sancionador electoral que exigen que sean: Dispositivo, inquisitivo, idóneo, con intervención mínima, proporcional, de tipicidad, exhaustivo, legal, de concentración, inmediatez, celeridad, de irretroactividad de la ley, de presunción de inocencia y principio de non bis in ídem.

## **5.9 Análisis y resultados.**

En el Proceso Electoral Federal 2008-2009 en total se interpusieron un total de 152 quejas del Procedimiento Especial Sancionador, de las cuales se interpusieron 111 Recursos de Revisión, de éstas, en 60 casos fueron interpuestos por el Partido Acción Nacional (PAN); 30 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 1 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 2 por Ayuntamientos; 6 por ciudadanos y 12 por candidatos. De estos, 104 fueron contra Resoluciones de los consejos distritales y 5 contra Acuerdos de desechamiento. (Ver figura 5.2)

Del anterior universo 66 resoluciones fueron confirmadas, 14 revocadas, 19 fueron modificadas, 5 desechadas, 1 sobreseída.

Figura 5.2 Evaluación de las causales de los 111 Recursos de Revisión interpuestos por los partidos políticos ante el Consejo Local y los Consejos Distritales durante el PEF 2008-2009.



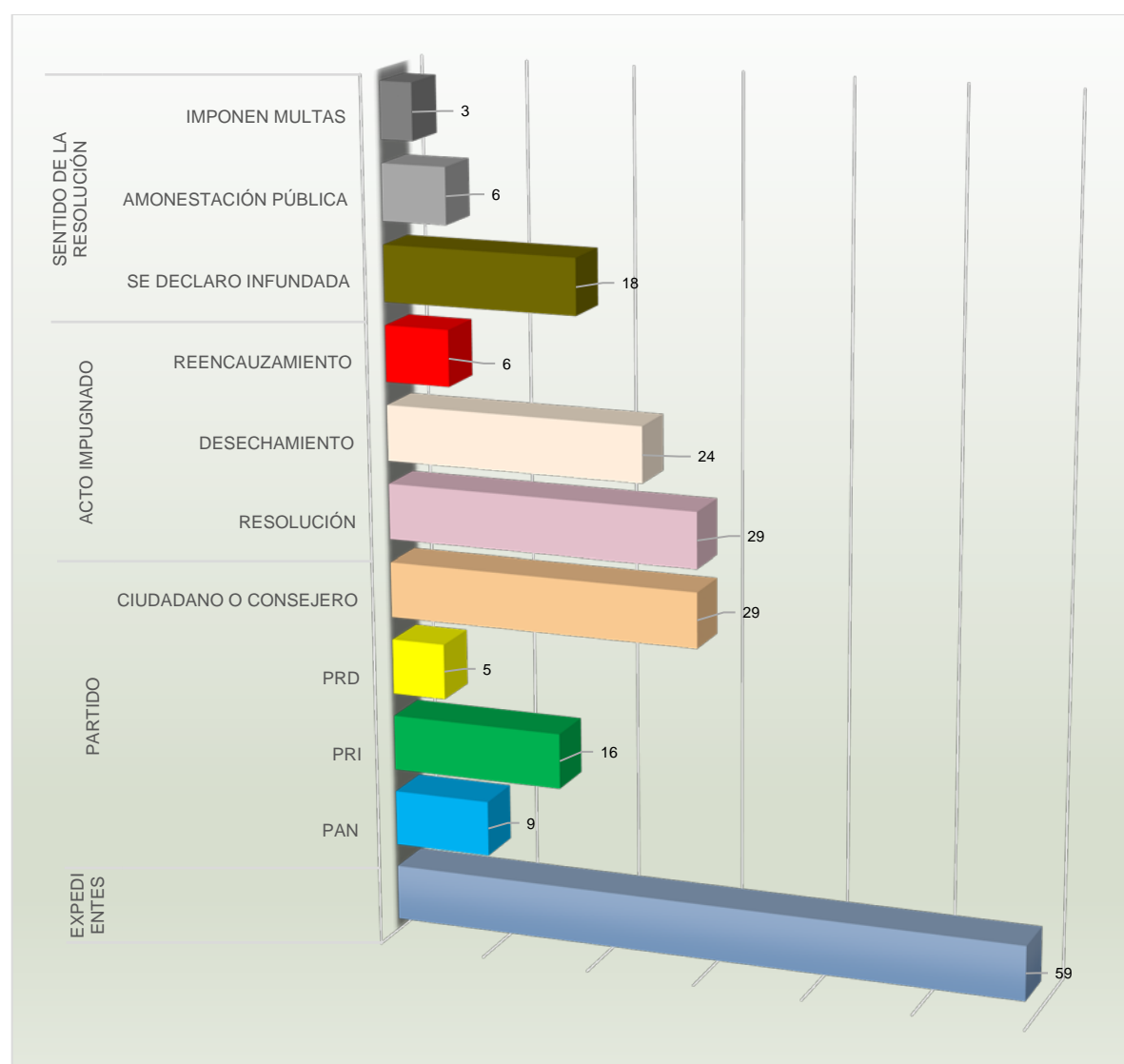
Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009.

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en total se interpusieron 59 Recursos de Revisión, de los cuales 9 fueron interpuestos por el Partido Acción Nacional (PAN); 16 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 5 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 29 por Ciudadanos o Consejero. De estos 59 actos

Impugnados, 29 fueron Resoluciones de los consejos distritales, 24 de desechamiento de los consejos distritales y 6 en reencauzamiento. (ver figura 5.3)

Del anterior universo 18 actos de los órganos delegacionales se declararon infundados, 5 de amonestación pública, 3 se impusieron multas y 1 se resolvió reponer el procedimiento.

Figura 5.3 Evaluación de las causales de los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos ante el Consejo Local y los Consejos Distritales durante el PEF 2011-2012 Recurso de Revisión 59 Expedientes



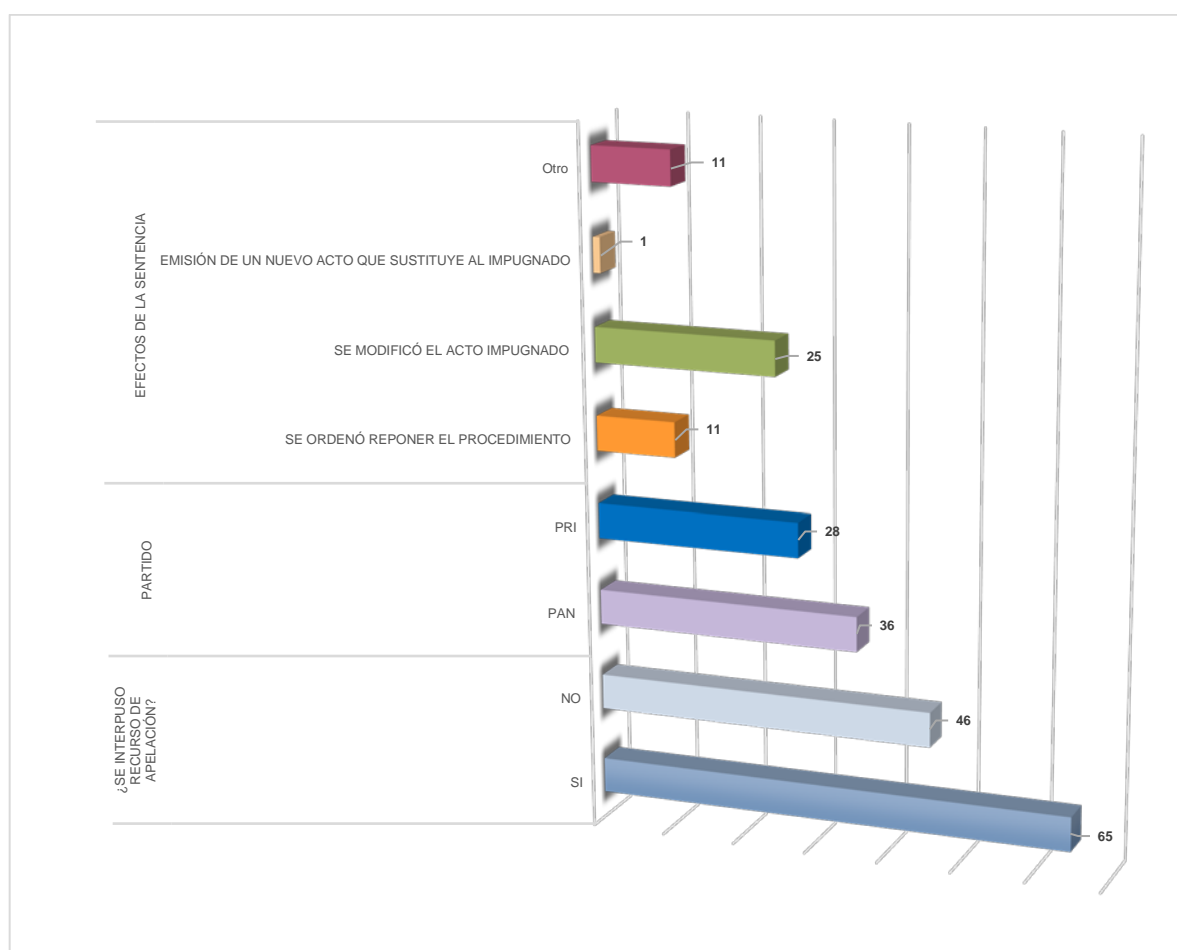
Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012.



En el Proceso Electoral Federal 2008-2009 en total se interpusieron 111 Recursos de Revisión, recayendo igual número de resoluciones, de las cuales, en 65 casos si tuvieron recurso de apelación; en 46 supuestos no se presentó recurso de apelación; ahora bien, de los medios de impugnación descritos, 36 fueron interpuestos por el Partido Acción Nacional (PAN); 28 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). (ver figura 5.4)

Respecto a los efectos de sentencia, en 11 se ordenó reponer el procedimiento, en 25 se modificó el acto impugnado, 1 emisión de un nuevo acto que sustituya al impugnado y 11 por otro.

Figura 5.4 Evaluación de las causales de los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos ante el Consejo Local y los Consejos Distritales durante el PEF 2008-2009 Recurso de Apelación 111 Expedientes

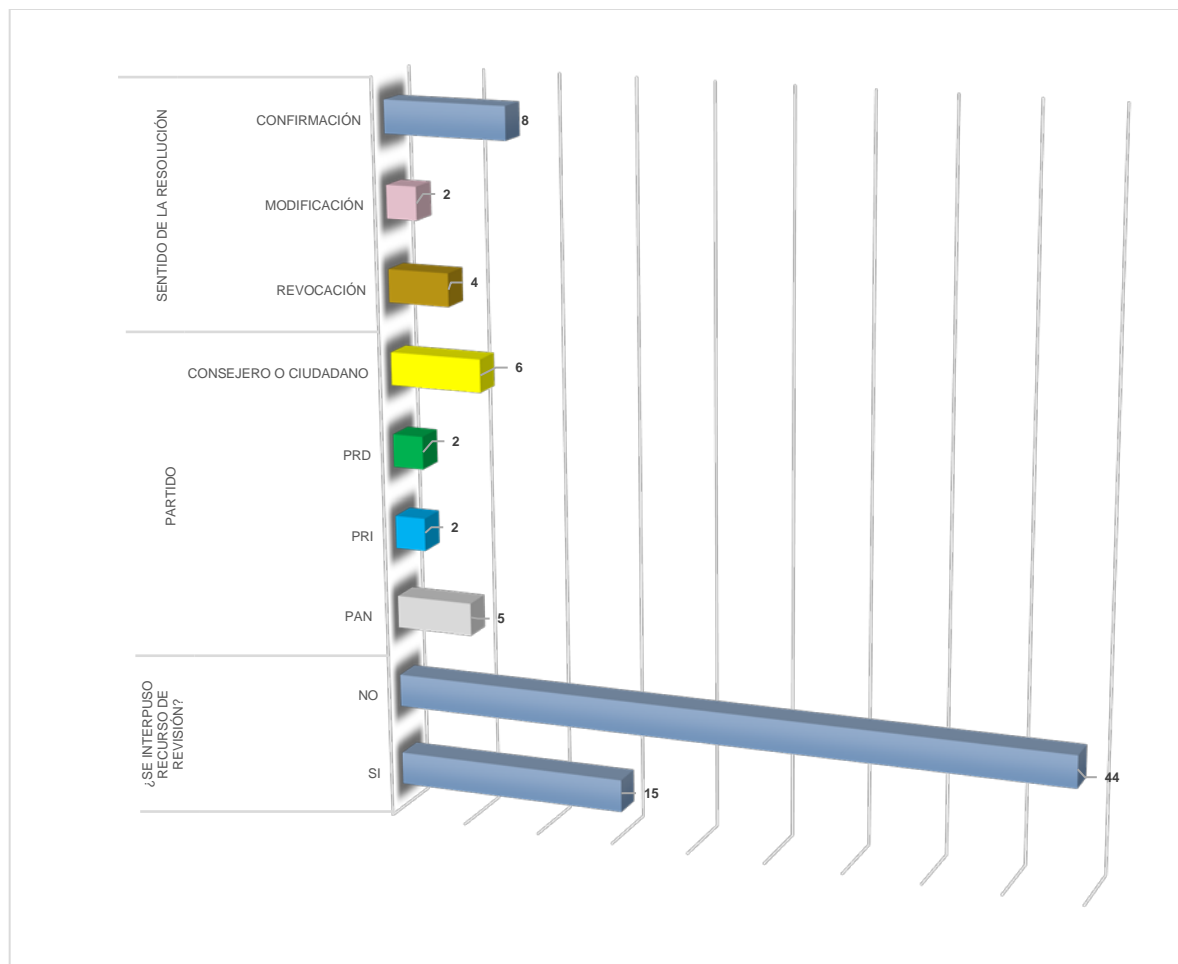


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009.

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en total se interpusieron 59 Recursos de Revisión, de los cuales 15 casos si tuvieron recurso de apelación; y en 44 casos no se presentaron medios de impugnación; 5 fueron interpuestos por el Partido Acción Nacional (PAN); 2 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 6 por consejeros o ciudadanos.(ver figura 5.5)

Al momento de resolver el Tribunal Electoral, el sentido de las resoluciones, fue el siguiente; 4 por revocación, 2 por modificación, 8 por confirmación.

Figura 5.5 Evaluación de las causales de los medios de impugnación interpuestos por los partido políticos ante el Consejo Local y los Consejos Distritales durante el PEF 2011-20012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012.

La organización de las elecciones en nuestro país, es una función estatal encomendada a un organismo público, autónomo constitucional, en el periodo de estudio, denominado Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) el cual, en su desempeño y en ejercicio de sus funciones se regía por cinco principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (CPEUM, artículos 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b).

Por otro lado la potestad sancionadora está integrada por un conjunto de facultades básicas: la del establecimiento, la de la imposición y la de la ejecución, a estas se encuentran inherentes principios, entendidos éstos como un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad,<sup>244</sup> los aplicables a éste régimen sancionador electoral son: Dispositivo, inquisitivo, idoneidad, intervención mínima, proporcionalidad, tipicidad, exhaustividad, legalidad, concentración, inmediatez, celeridad, irretroactividad de la ley, presunción de inocencia y *non bis in ídem* (nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito).

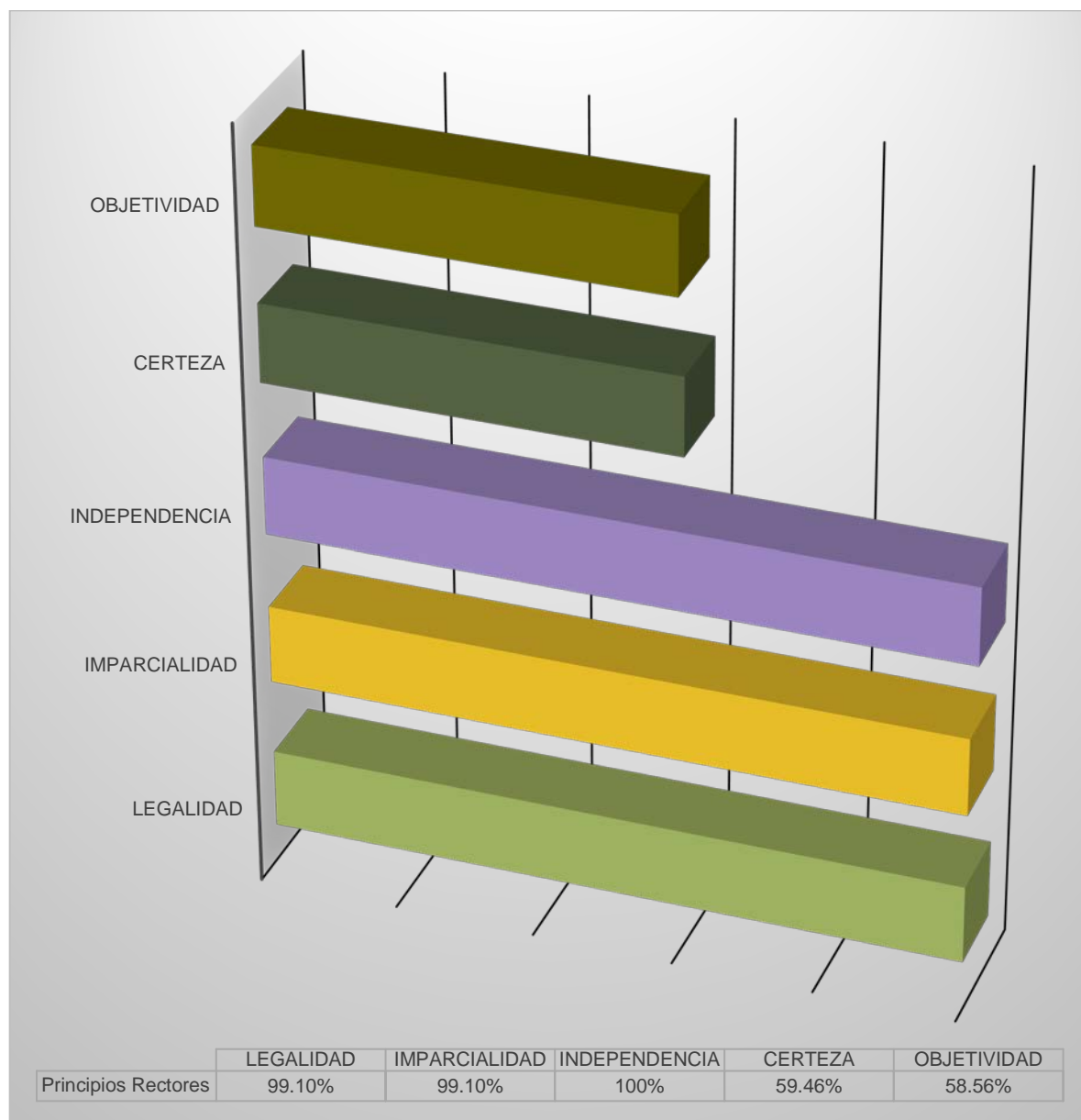
Como parte de este estudio se analiza el cumplimiento de estos principios en los Procesos Electorales Federales 2008-2009 y 2011-2012, primero a nivel entidad y posteriormente a nivel consejos distritales.

En el primero de los Procesos Electorales Federales objeto de estudio, a nivel entidad, el cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en los Acuerdos y Resoluciones de los consejos Local y distritales, se obtuvieron los siguientes porcentajes en los principios: 99.10% cumplió con legalidad, 99.10% con imparcialidad, 100% con independencia. 59.46% con certeza y finalmente 59.46% con objetividad.(ver figura 5.6)

---

<sup>244</sup> Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, p. 72.

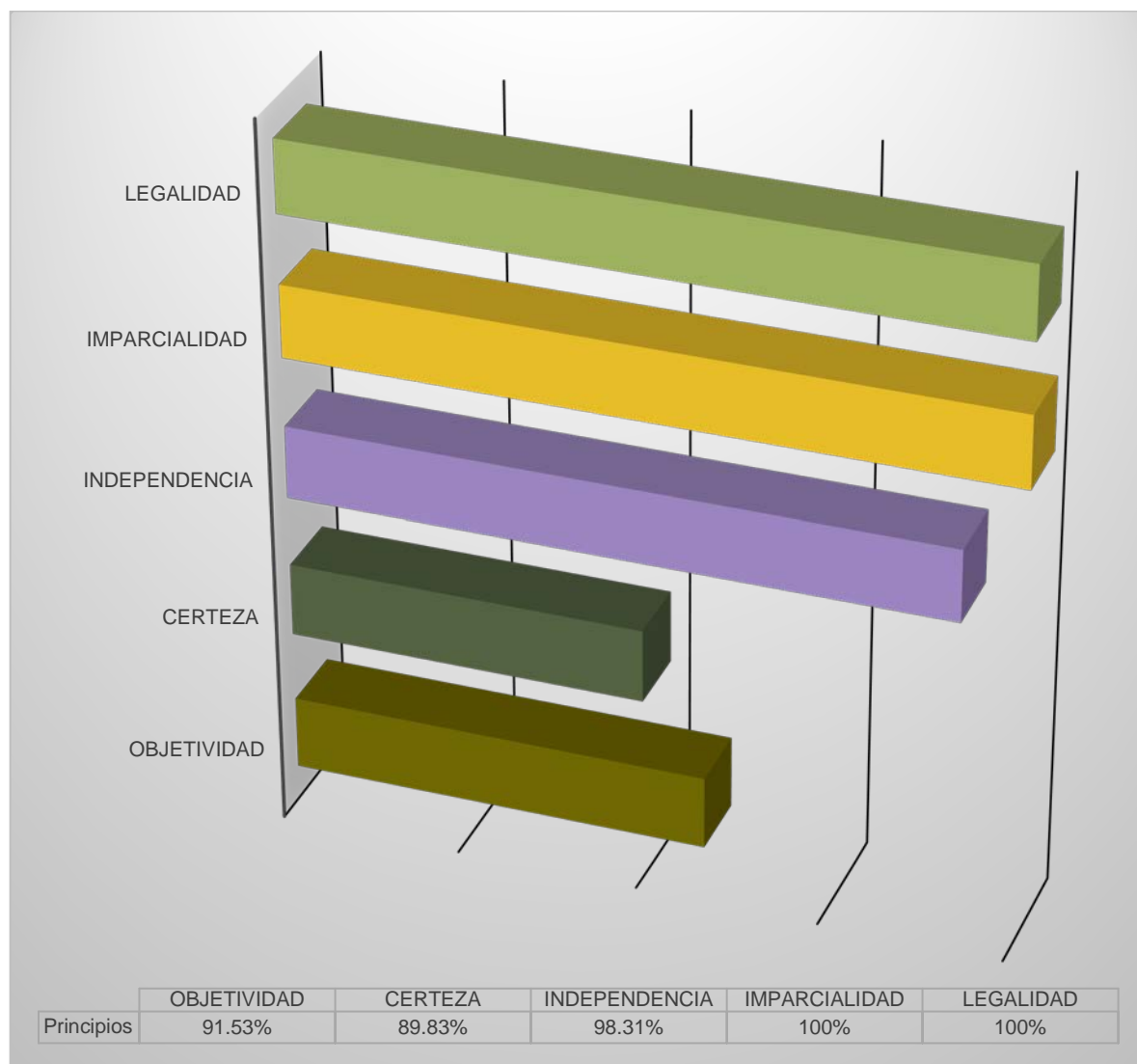
Figura 5.6 Cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral, a nivel entidad, en los Acuerdos y Resoluciones del Consejo Local y consejos distritales PEF 2008-2009.



*Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009.*

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en el cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en los Acuerdos y Resoluciones de los consejos Local y distritales, se obtuvieron los siguientes porcentajes a nivel entidad: 100% cumplió con legalidad, 100% con imparcialidad, 98.31% con independencia. 89.83% con certeza y finalmente 91.53% con objetividad.(ver figura 5.7)

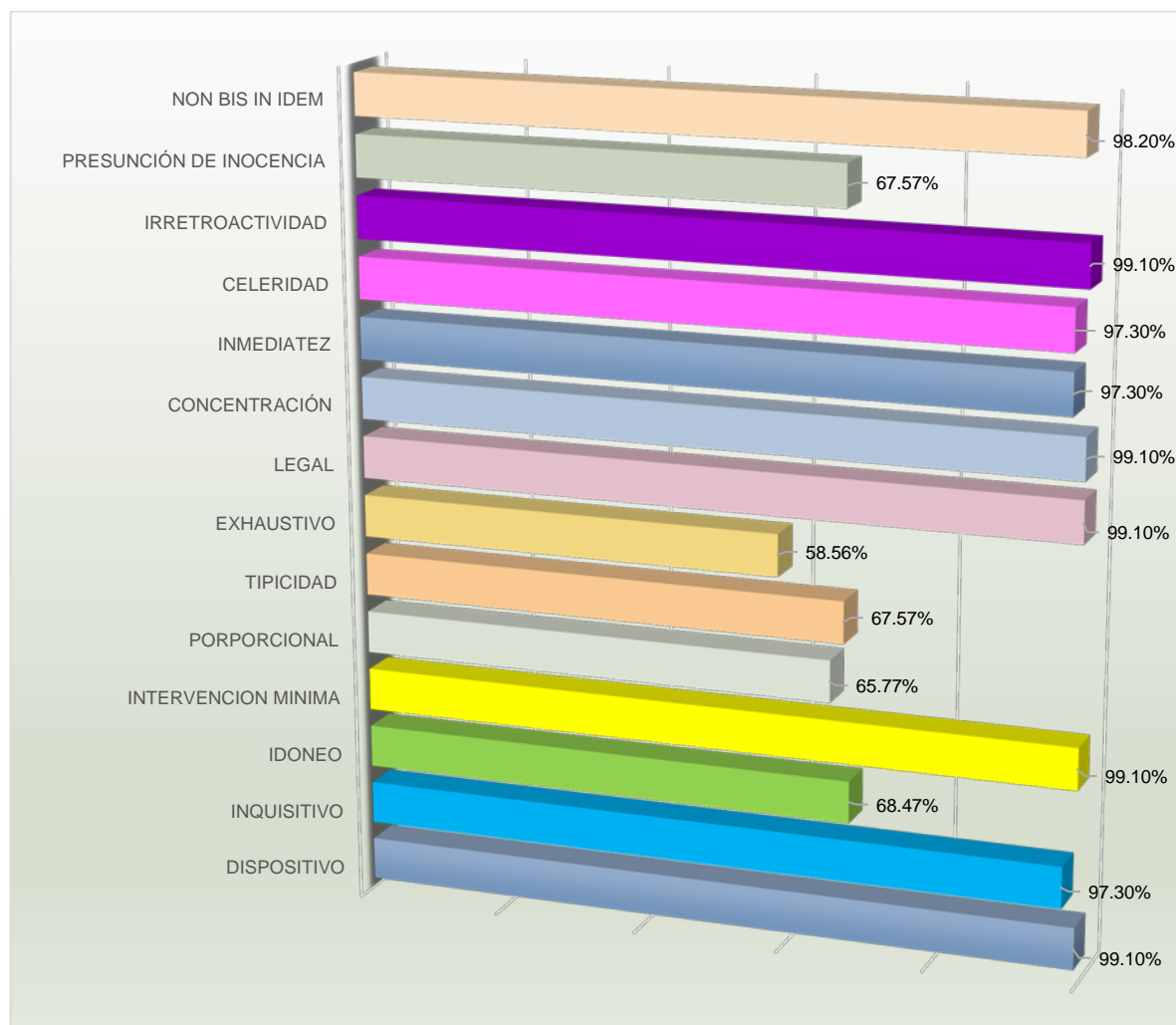
Figura 5.7 Cumplimiento a nivel entidad, de los principios rectores del Instituto Federal Electoral en los Acuerdos y Resoluciones del Consejo Local y consejos distritales PEF 2011-20012.



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012.

En el Proceso Electoral Federal 2008-2009 en el cumplimiento de los principios del régimen sancionador electoral en los Acuerdos y Resoluciones del Consejo Local y consejos distritales, se obtuvieron los siguientes porcentajes a nivel entidad: 99.10% cumplió con ser dispositivo, 97.30% con inquisitivo, 69.47% con idoneidad, 99.10 % con intervención mínima, 66.67% con proporcional, 68.47% con tipicidad, 59.46% con ser exhaustivo, 99.10% legal, 99.10% con concentración, 97.30% con immediatez, 97.30% con celeridad, 99.10% con irretroactividad, 68.47% con presunción de inocencia y finalmente 98.20% con *non bis in ídem*.(ver figura 5.8)

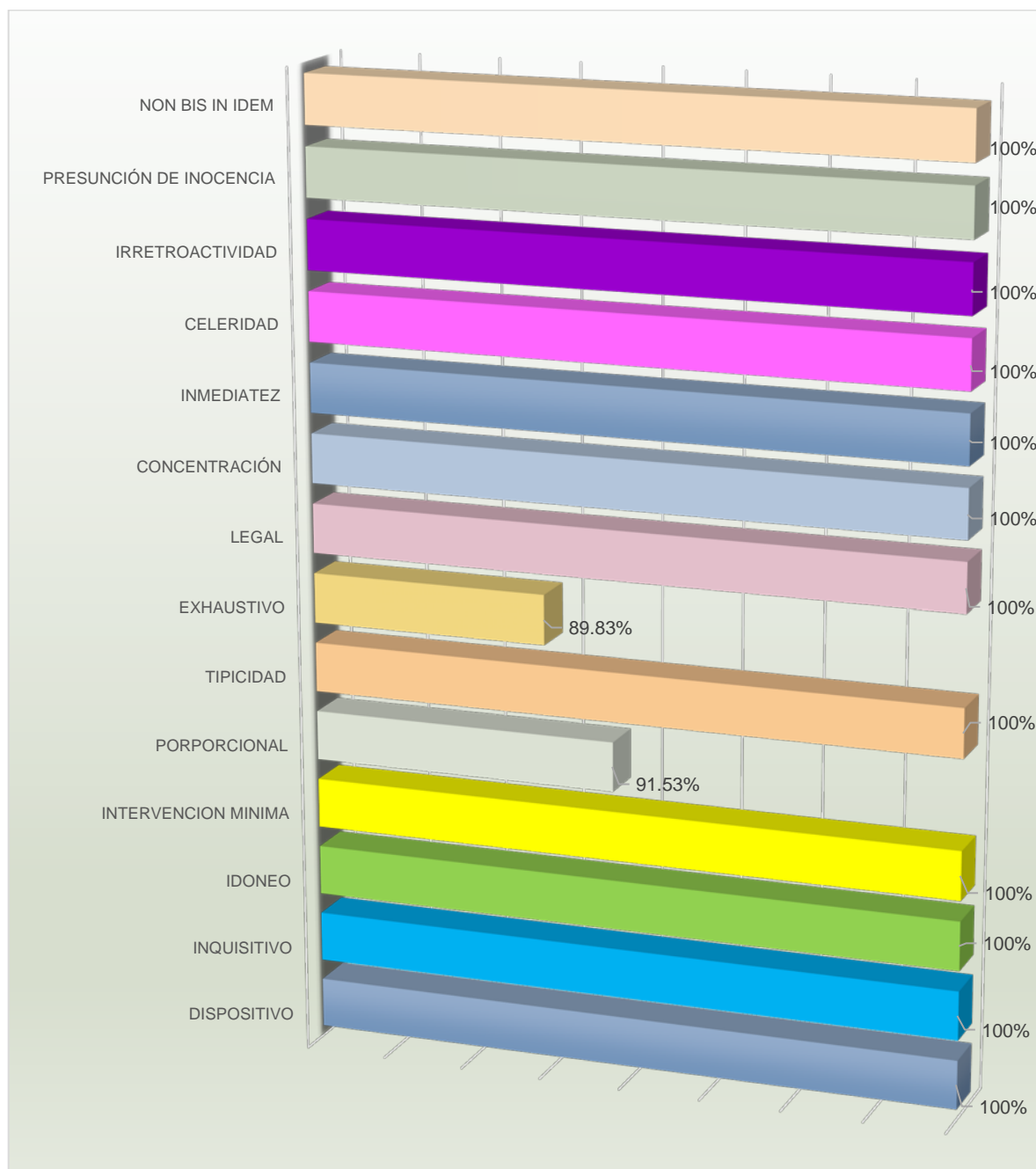
Figura 5.8 Cumplimiento de los Principios Régimen Sancionador en las Resoluciones del Consejo Local y consejos distritales PEF 2008-2009.



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en el cumplimiento de los principios del régimen sancionador en los Acuerdos y Resoluciones de los consejos Local y distritales, se obtuvieron los siguientes porcentajes a nivel entidad: 100% cumplió con dispositivo, 100% con inquisitivo, 100% con idóneo, 100 % con intervención mínima, 91.53% con proporcional, 100% con tipicidad, 89.83% con exhaustivo, 100% legal, 100% con concentración, 100% con inmediatez, 100% con celeridad, 100% con irretroactividad, 100% con presunción de inocencia y finalmente 100% con non bis in ídem.(ver figura 5.9)

Figura 5.9 Cumplimiento a nivel entidad, de los principios del Régimen Sancionador en los Acuerdos y Resoluciones del Consejo Local y consejos distritales PEF 2011-20012.

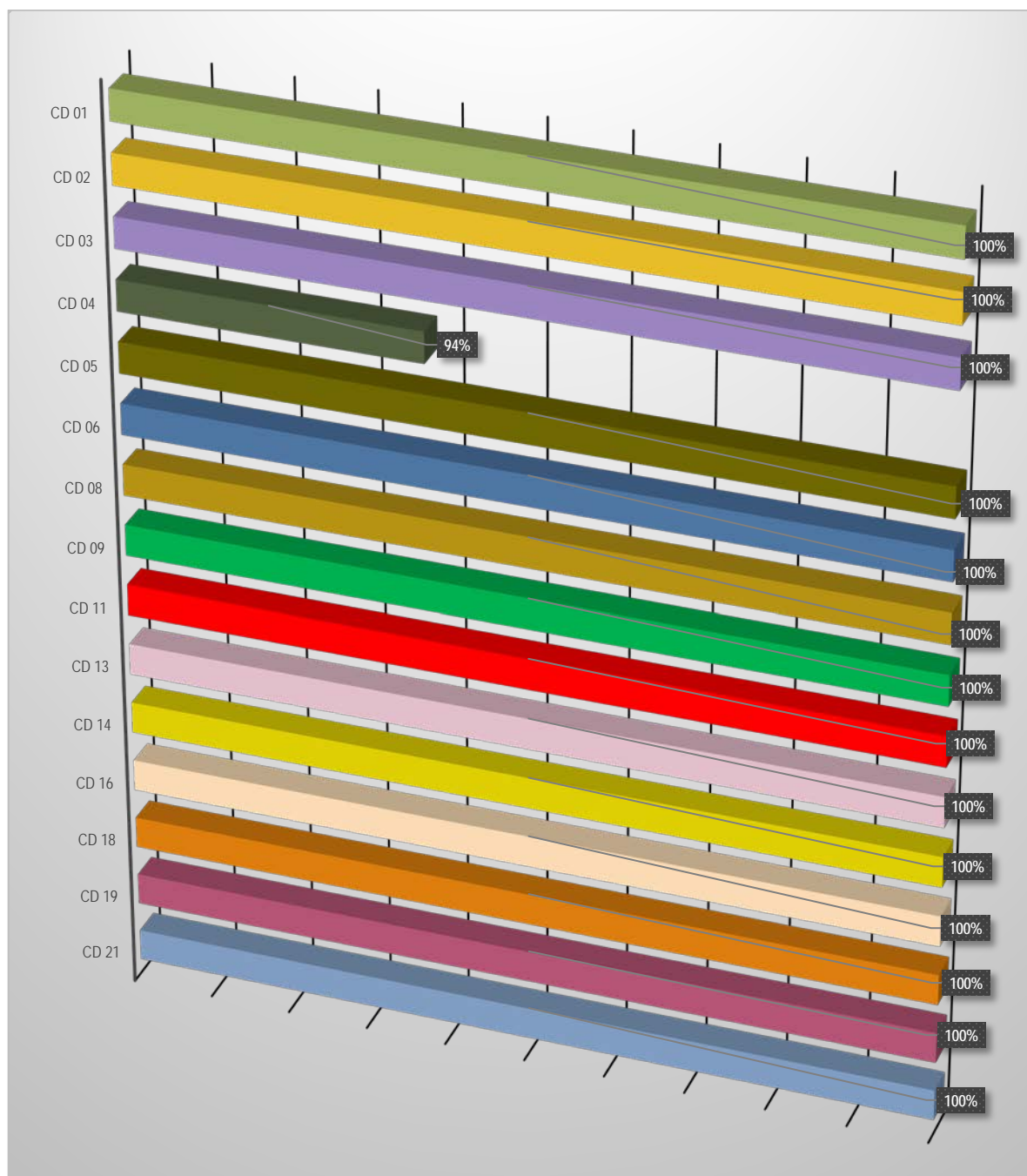


*Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012*

Del análisis del cumplimiento a nivel Consejo Distrital, de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, se obtuvieron los siguientes resultados:

Como se observa en la figura 5.10 en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador el principio de legalidad, exceptuando el Consejo Distrital 04, se cumplió en un 100%.

Figura 5.10 Cumplimiento del principio de legalidad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2008-2009

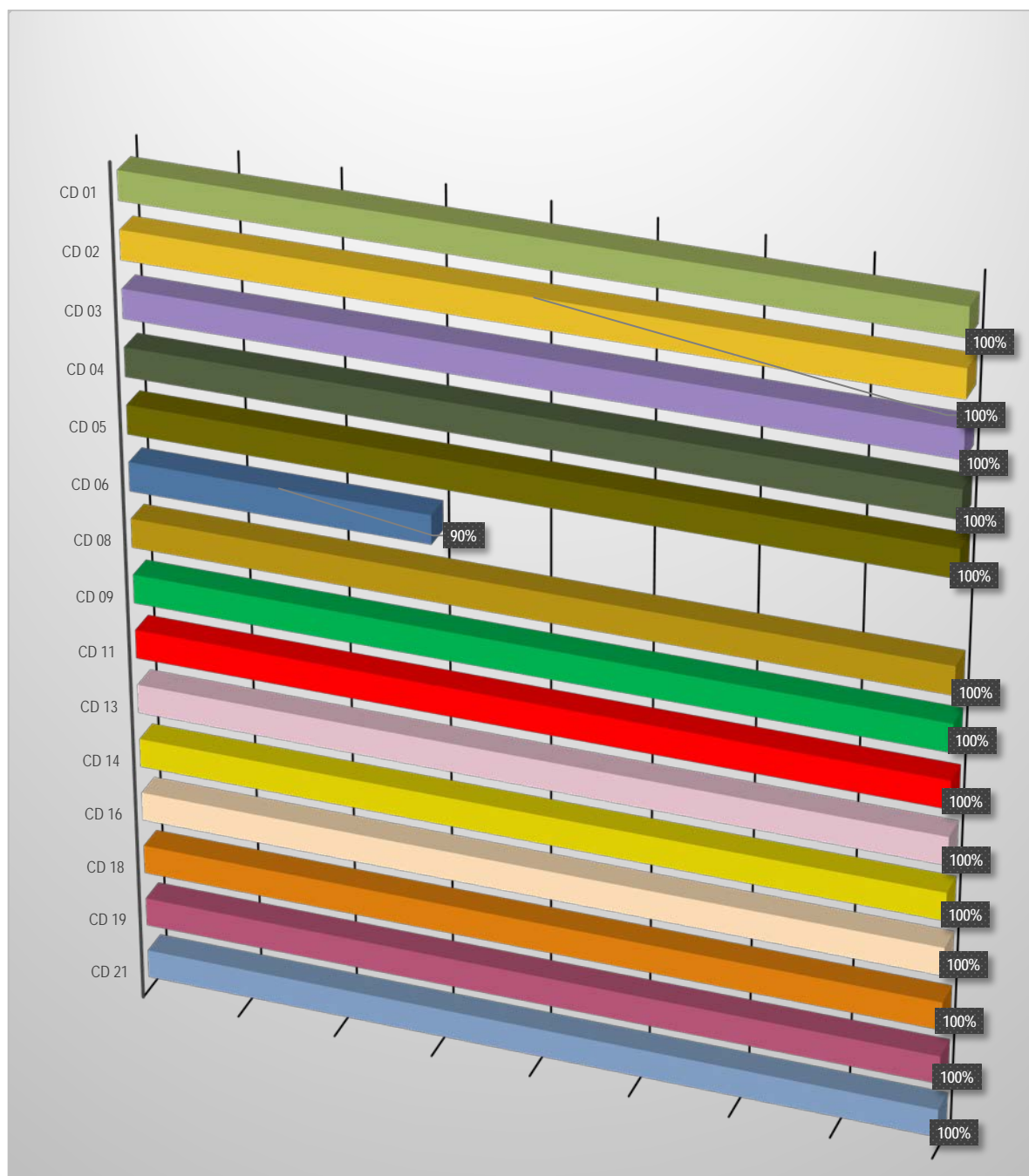


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



En la figura 5.11 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador se cumplió con el principio de imparcialidad, exceptuando el Consejo Distrital 06, en un 100%.

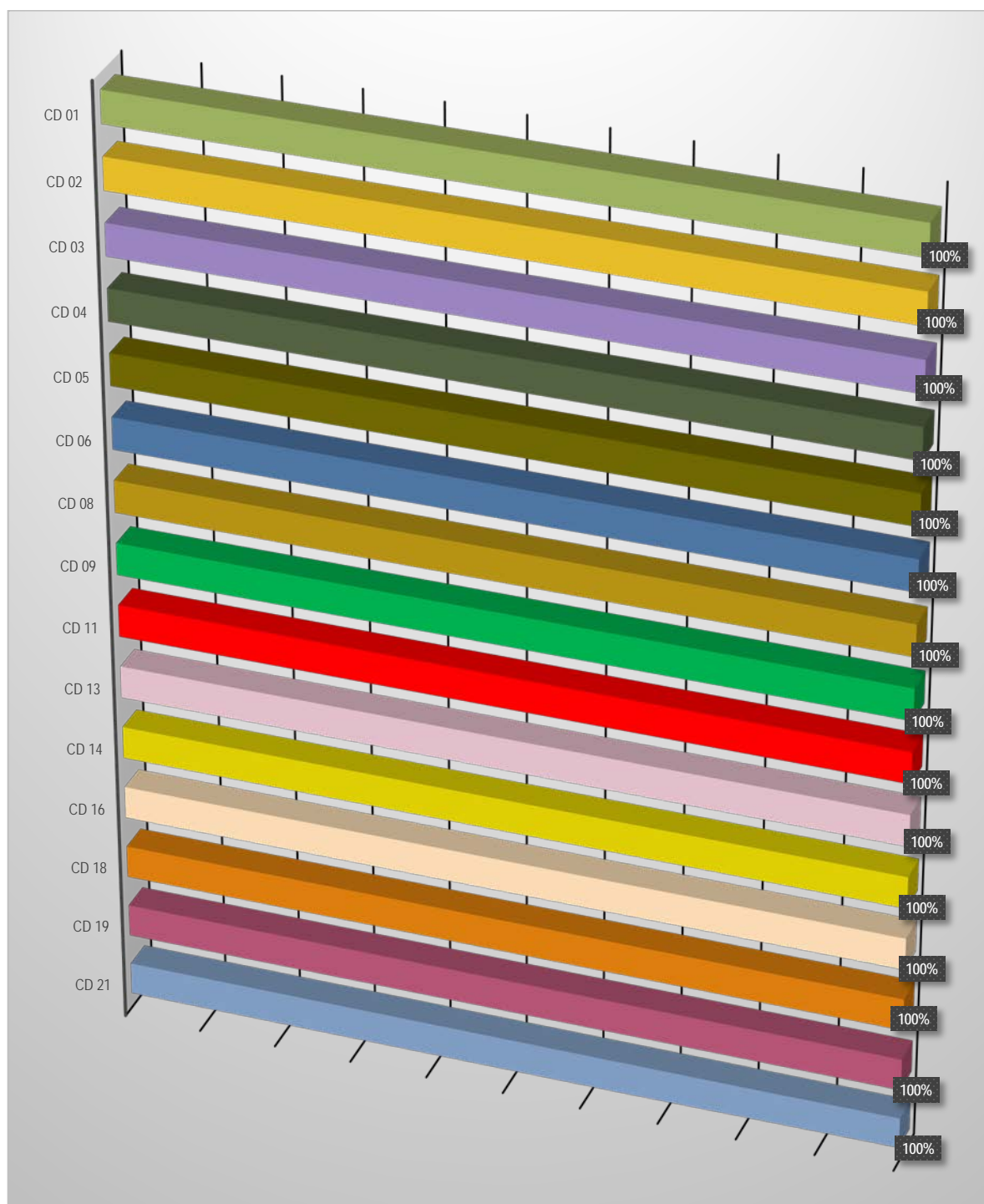
Figura 5.11 Cumplimiento del principio de imparcialidad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.12 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador se cumplió con el principio de imparcialidad en un 100%.

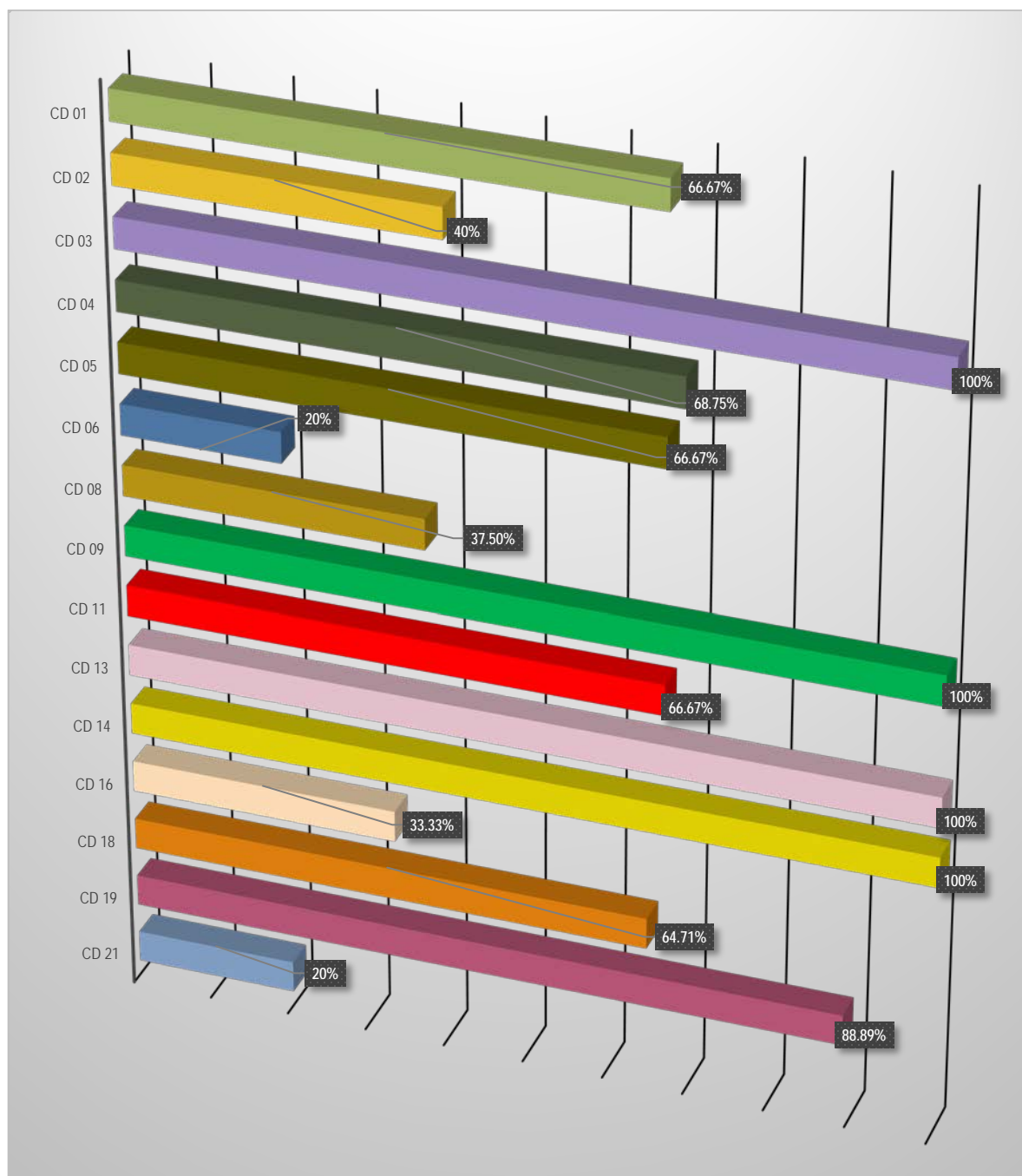
Figura 5.12 Cumplimiento del principio de independencia del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.13 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de certeza, hubo diversidad en los resultados solo los consejos distritales 09, 13 y 14 tuvieron el 100%.

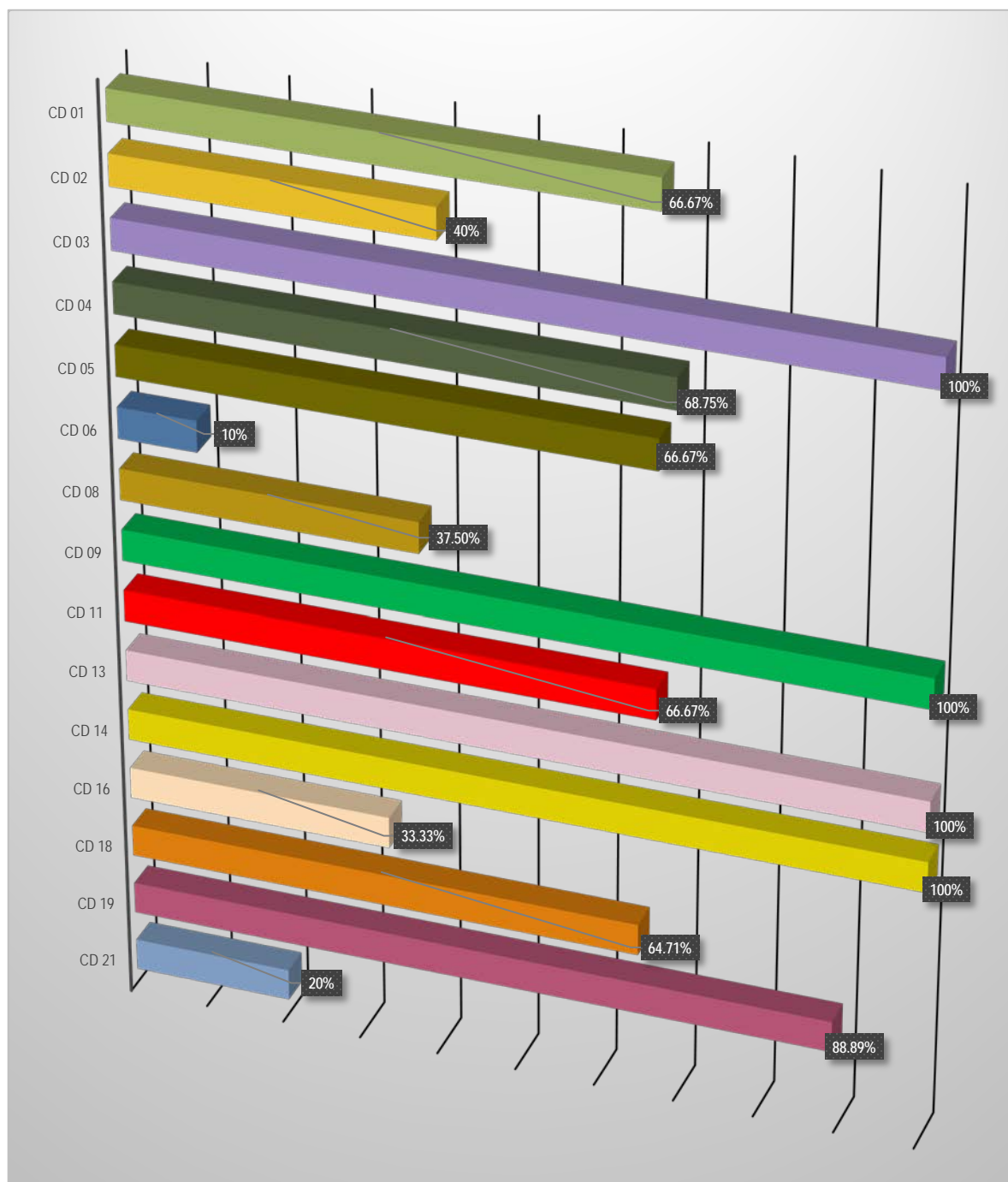
Figura 5.13 Cumplimiento del principio de certeza del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.14 se denota que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de objetividad, hubo diversidad en los resultados solo los consejos distritales 09, 13 y 14 tuvieron el 100%.

Figura 5.14 Cumplimiento del principio de objetividad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2008-2009



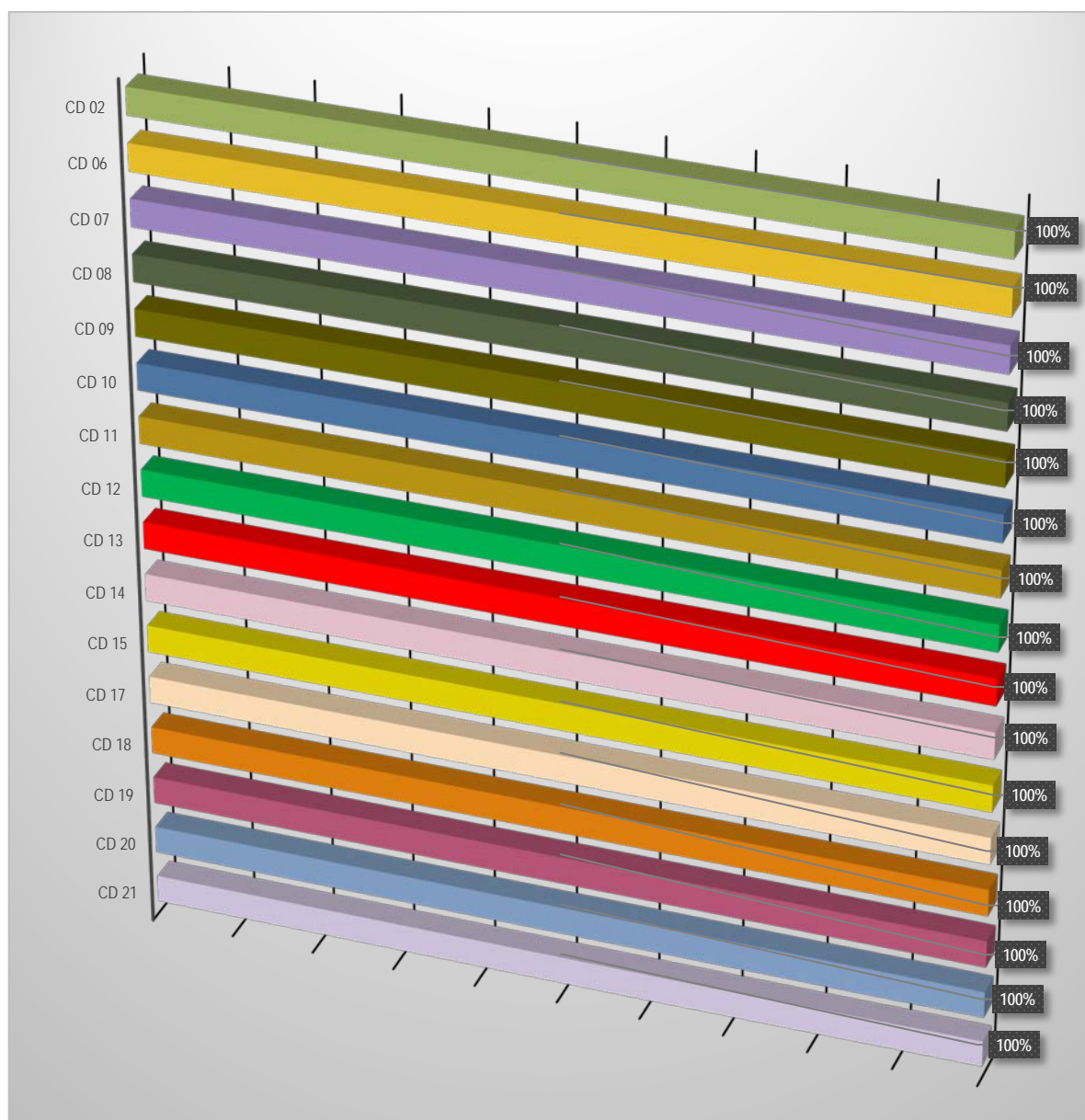
Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



Del análisis del cumplimiento a nivel Consejo Distrital, de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se obtuvieron los siguientes resultados:

En la figura 5.15 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador en el principio de legalidad se cumplió en un 100%.

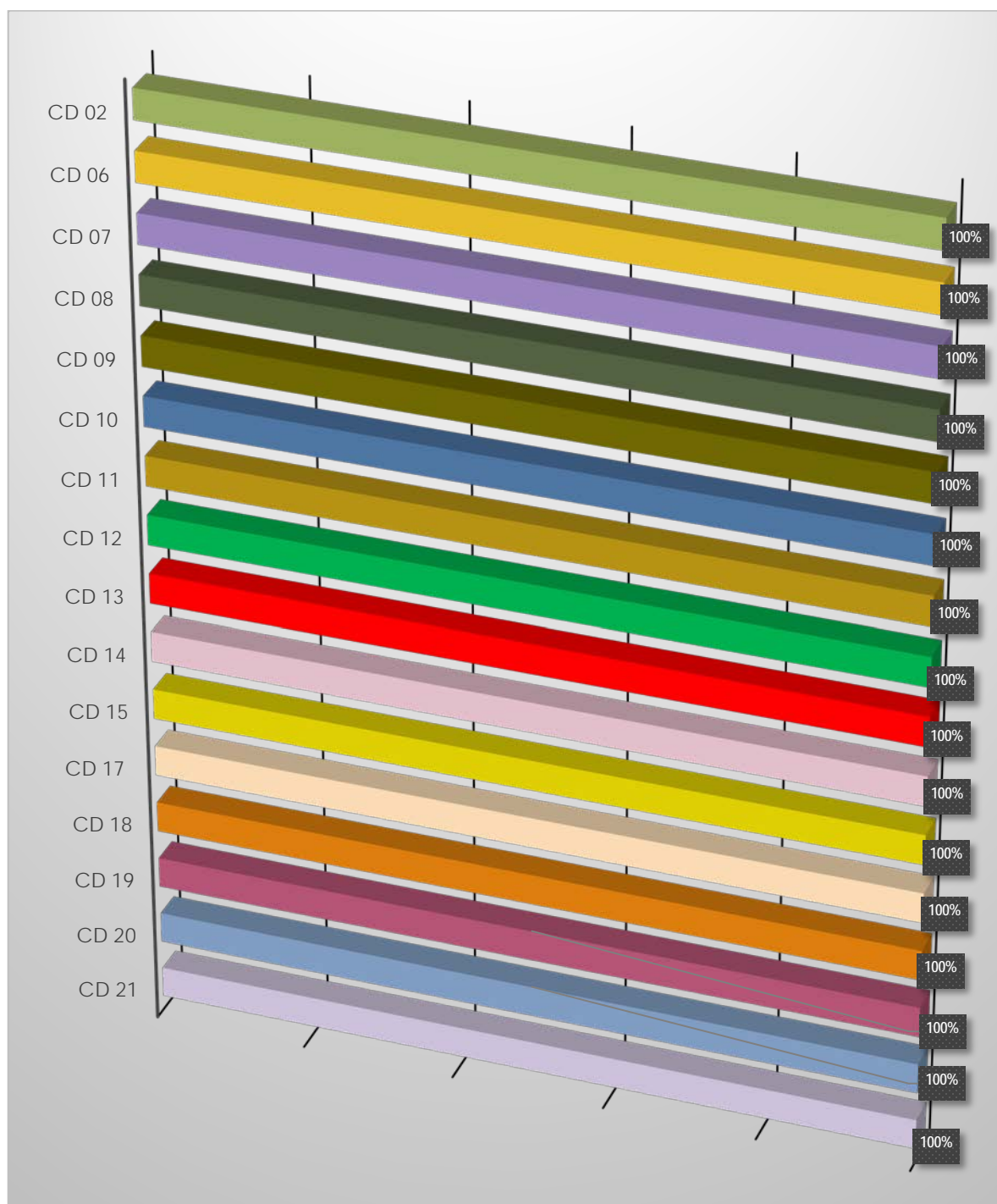
Figura 5.15 Cumplimiento del principio de legalidad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

De acuerdo a la figura 5.16 en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador en el principio de imparcialidad se cumplió en un 100%.

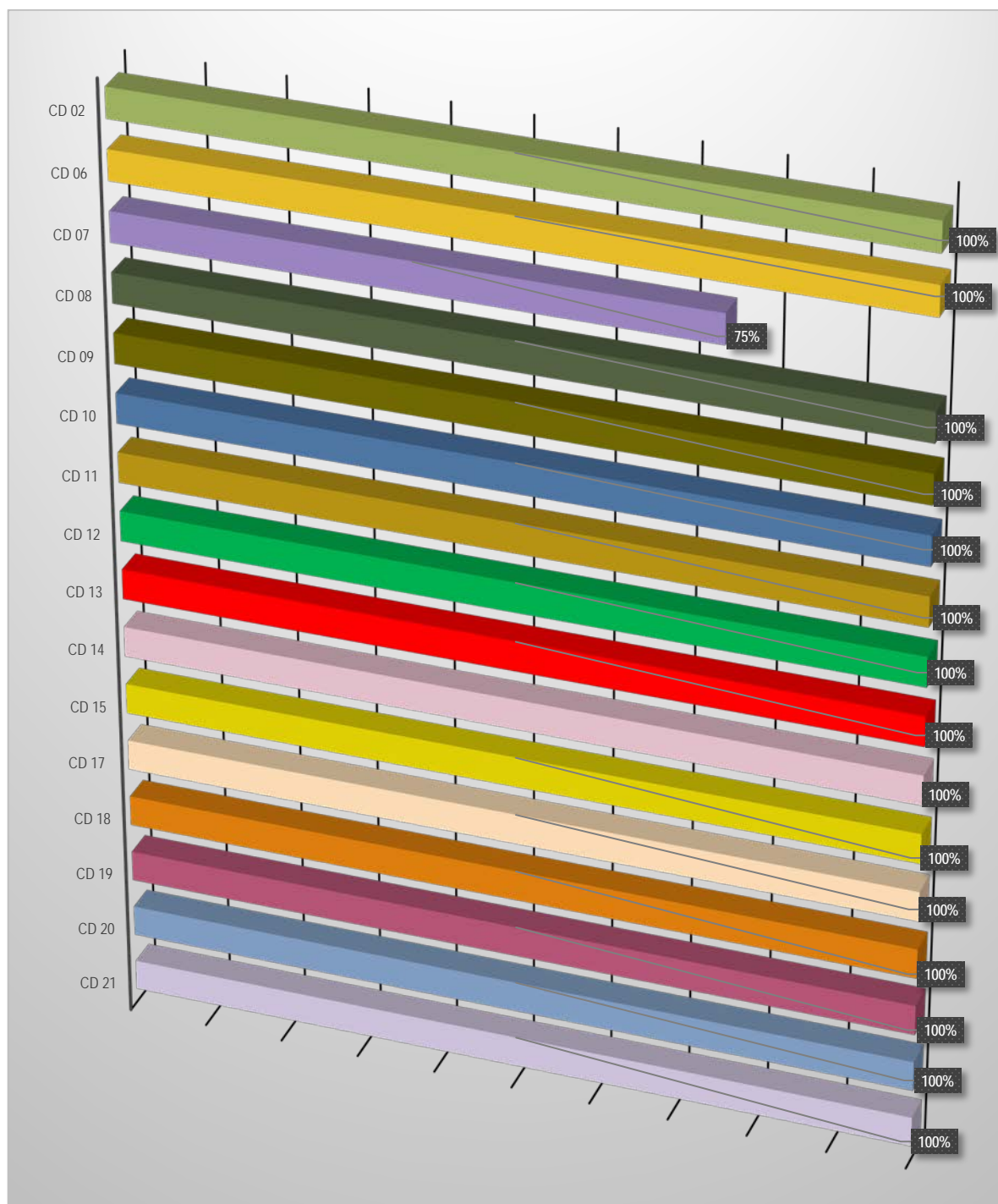
Figura 5.16 Cumplimiento del principio de imparcialidad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

De acuerdo a la figura 5.17 en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador en el principio de independencia, a excepción del Consejo Distrital 07, se cumplió en un 100%.

Figura 5.17 Cumplimiento del principio de independencia del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2011-2012

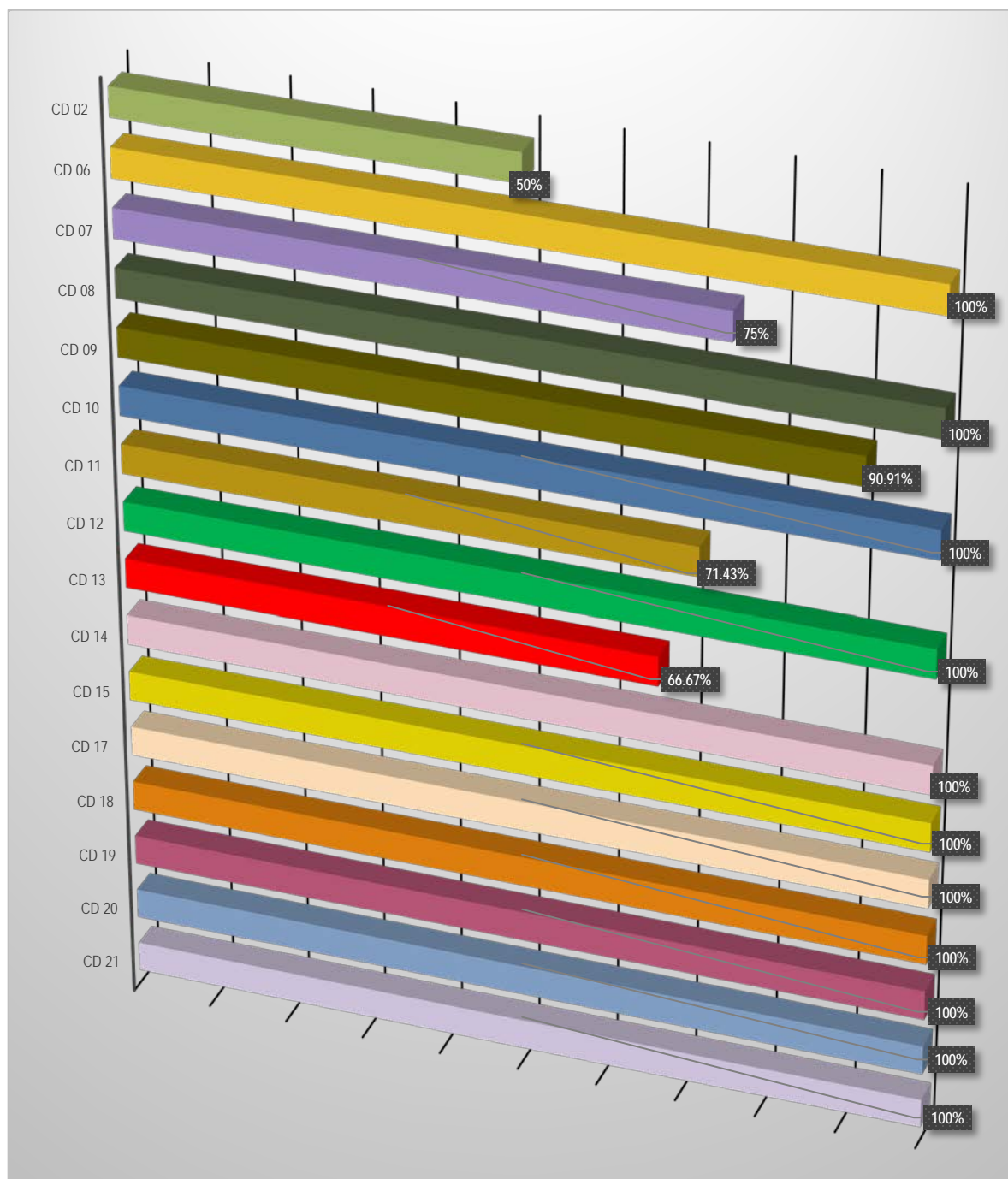


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.18 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de certeza, que aunque hubo diversidad en los resultados solo los consejos distritales 02, 07, 09, 11 y 13 no tuvieron el 100%.

Figura 5.18 Cumplimiento del principio de certeza del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2011-2012

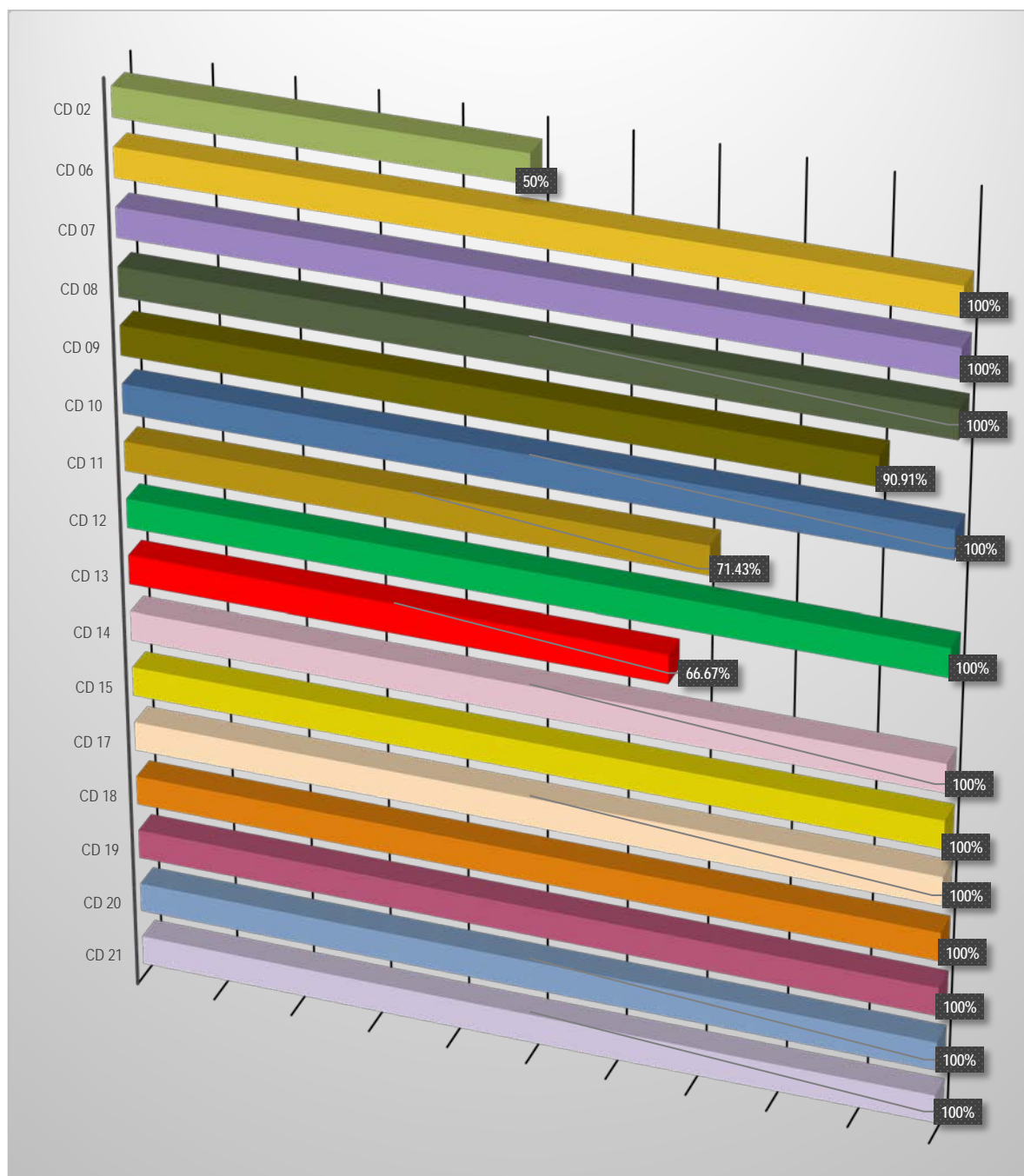


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.19 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de objetividad, que aunque hubo diversidad en los resultados solo los consejos distritales 02, 09, 11 y 13 no tuvieron el 100%.

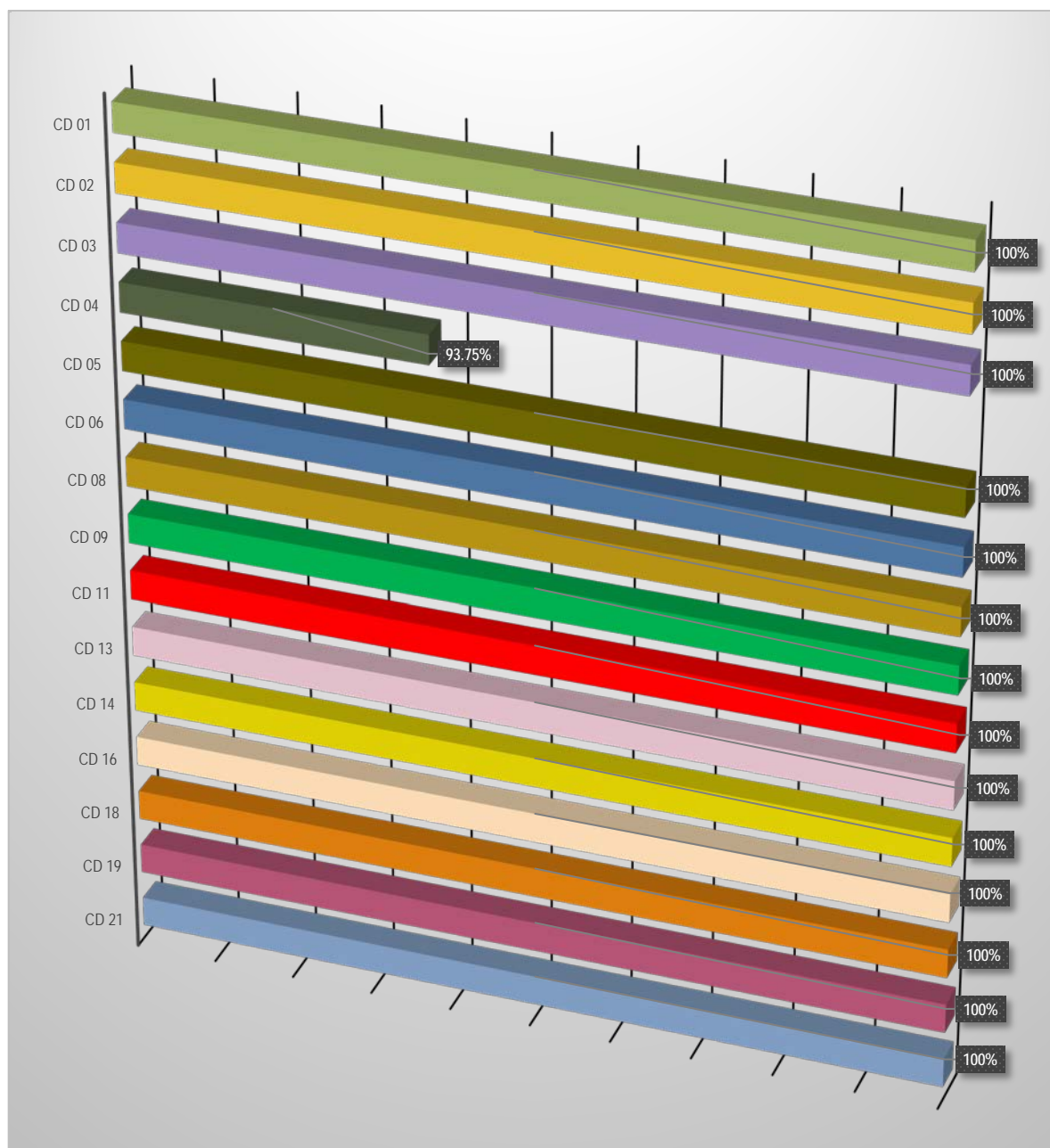
Figura 5.19 Cumplimiento del principio de objetividad del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

Con respecto al cumplimiento de los principios del Régimen Sancionador en el Proceso Electoral 2008-2009, en la figura 5.20 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio dispositivo, que a excepción del Consejo Distrital 04, se tuvo un cumplimiento del 100%.

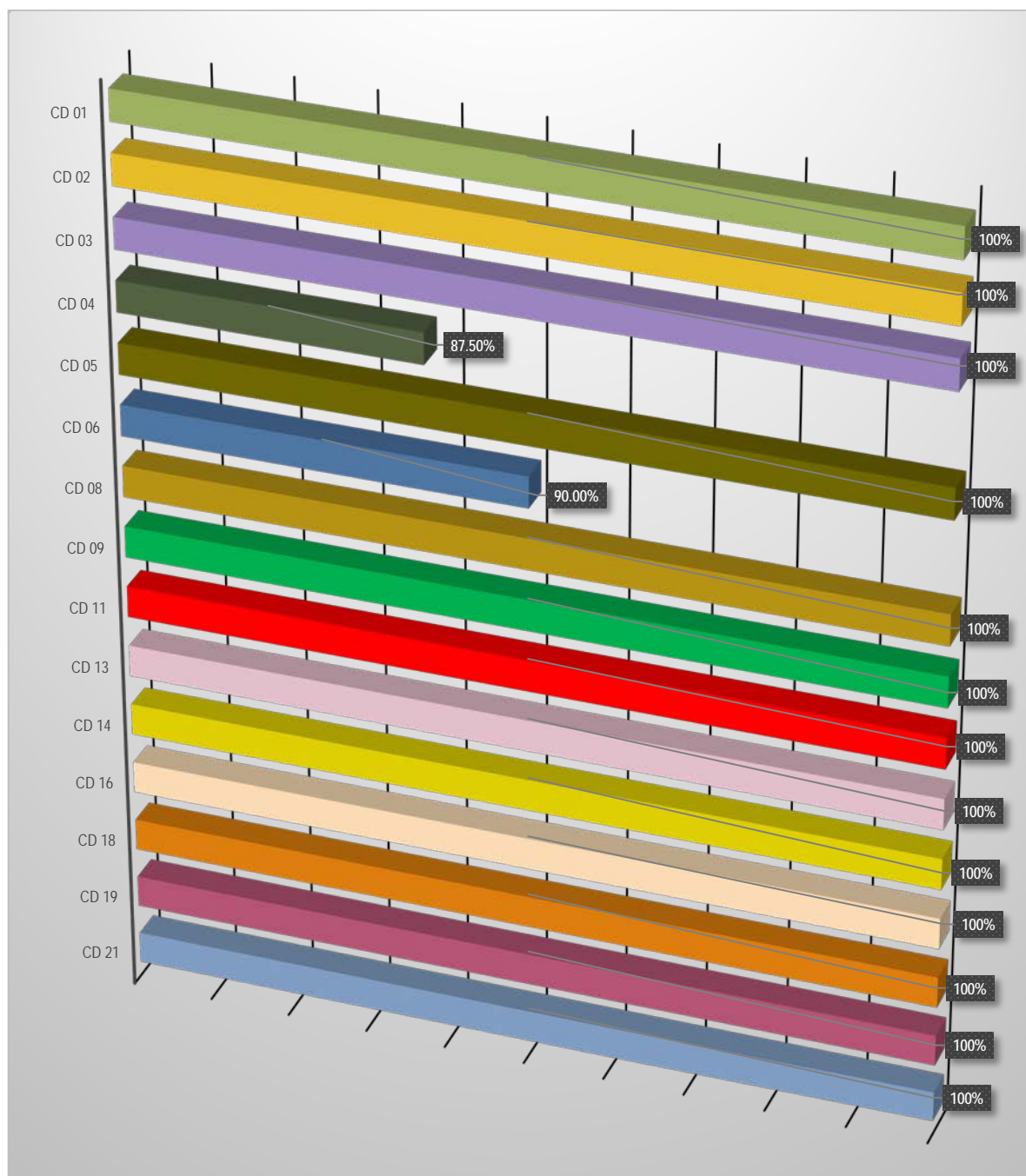
Figura 5.20 Cumplimiento del principio dispositivo del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.21 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio inquisitivo del Régimen Sancionador, que a excepción de los consejos distritales 04 y 06, se tuvo un cumplimiento del 100%.

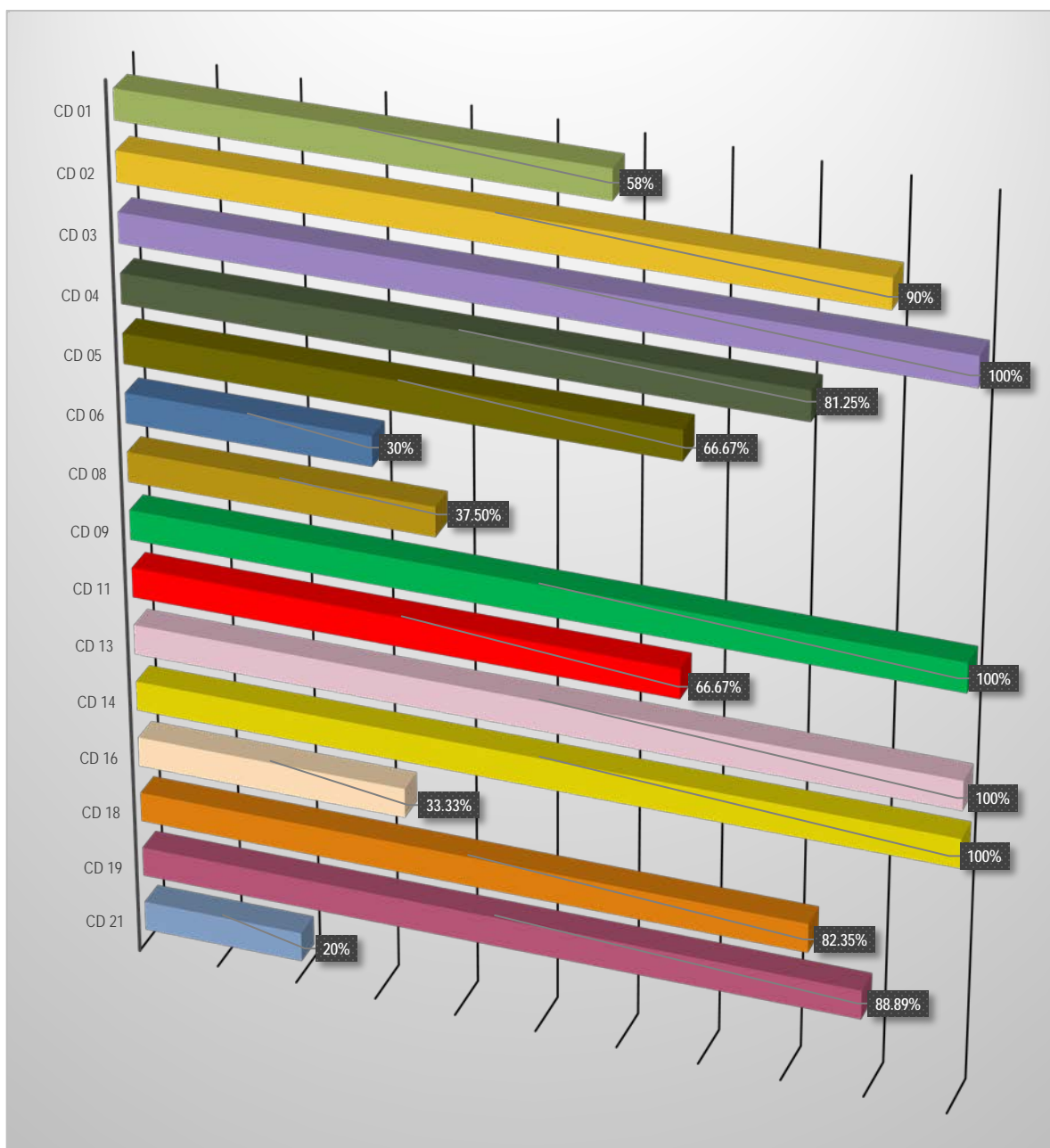
Figura 5.21 Cumplimiento del principio inquisitivo del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.22 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de idoneidad del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 03, 09, 13 y 14 se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.22 Cumplimiento del principio de idóneo del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009

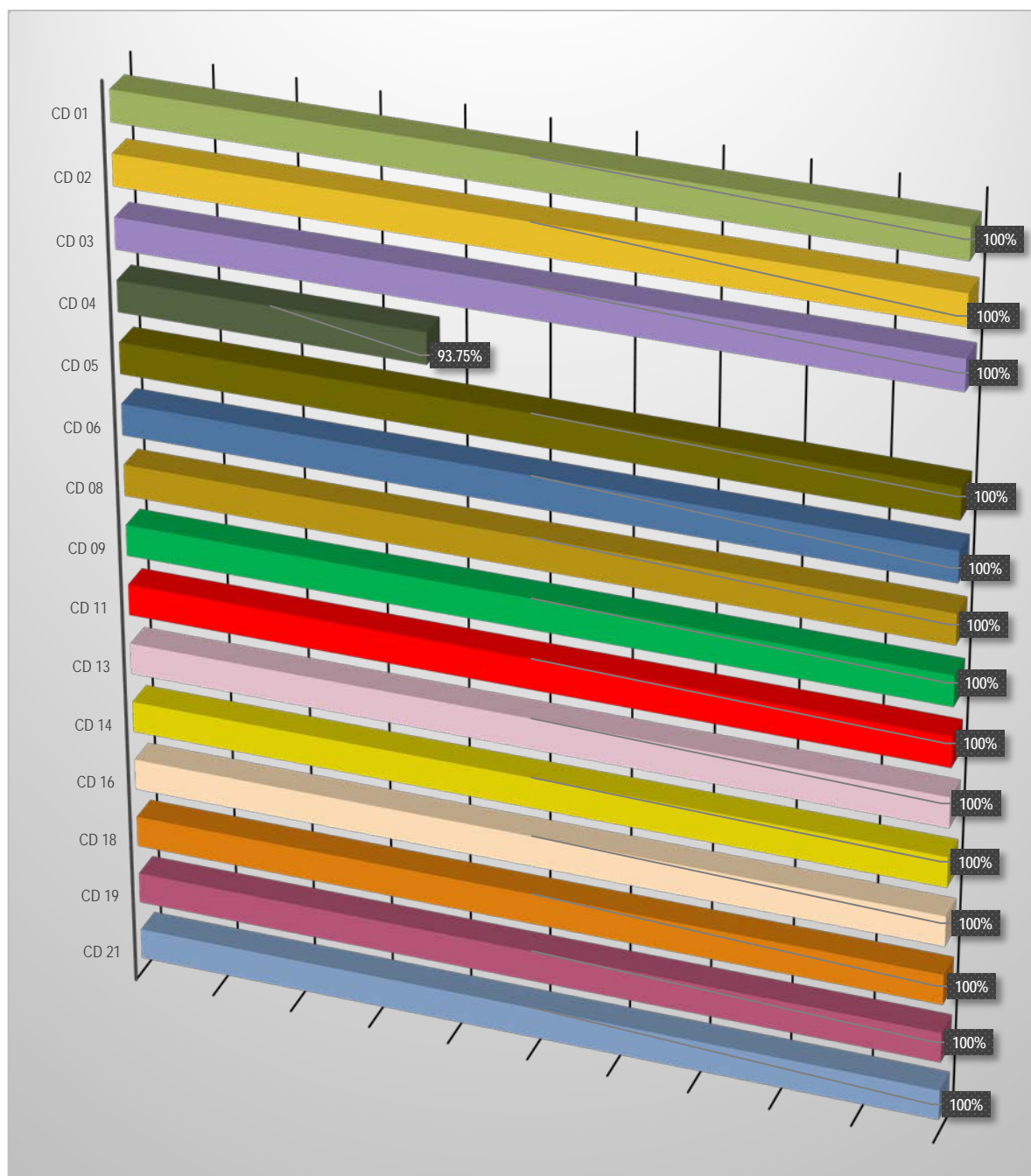


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



En la figura 5.23 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de intervención mínima del Régimen Sancionador, que a excepción del Consejo Distrital 04, se tuvo un cumplimiento del 100%.

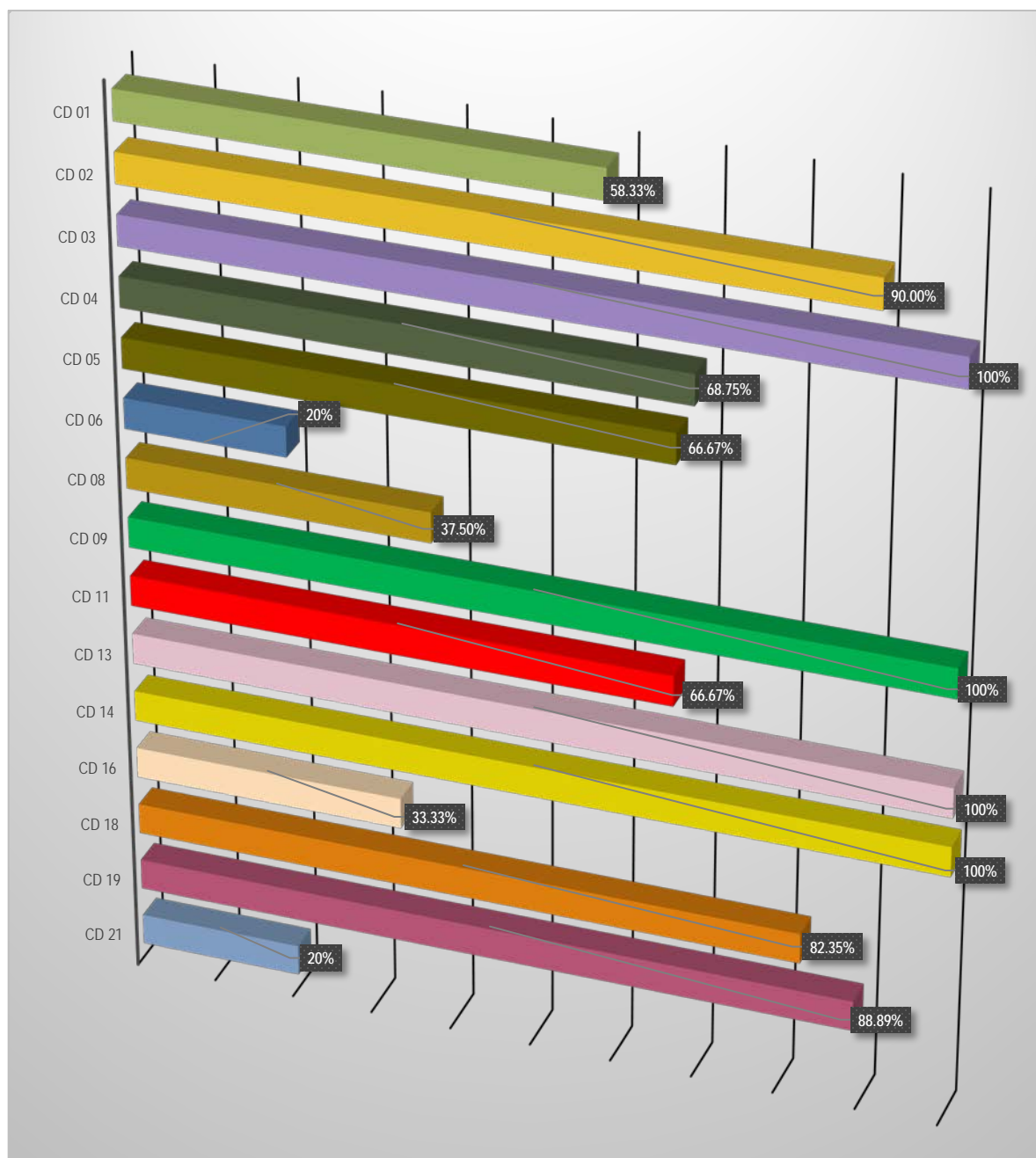
Figura 5.23 Cumplimiento del principio de intervención mínima del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.24 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de proporcionalidad del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 03, 09, 13 y 14, se tuvo un cumplimiento del 100%.

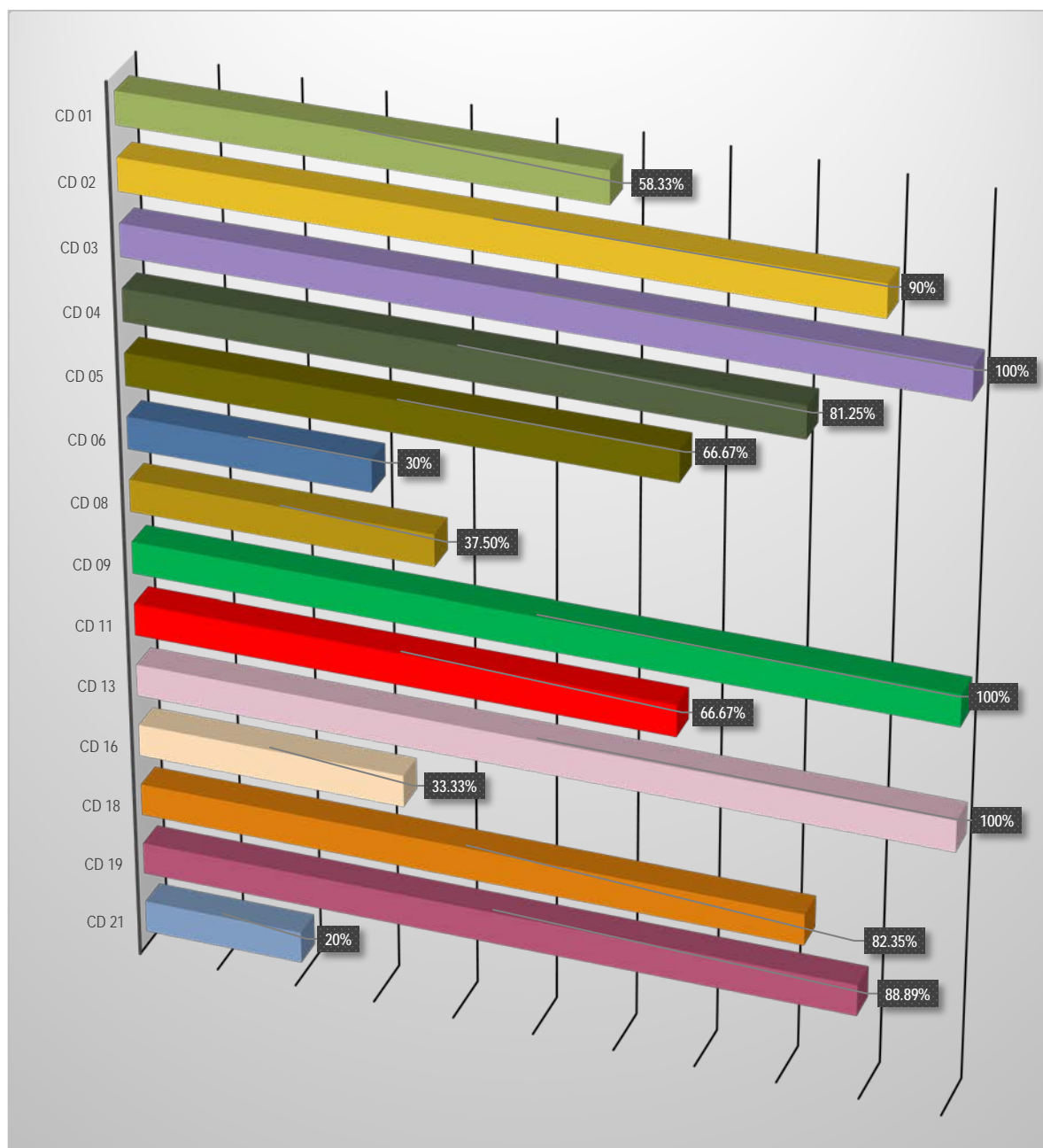
Figura 5.24 Cumplimiento del principio de proporcionalidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.25 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de tipicidad del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 03, 09 y 13 se obtuvieron un cumplimiento del 100%.

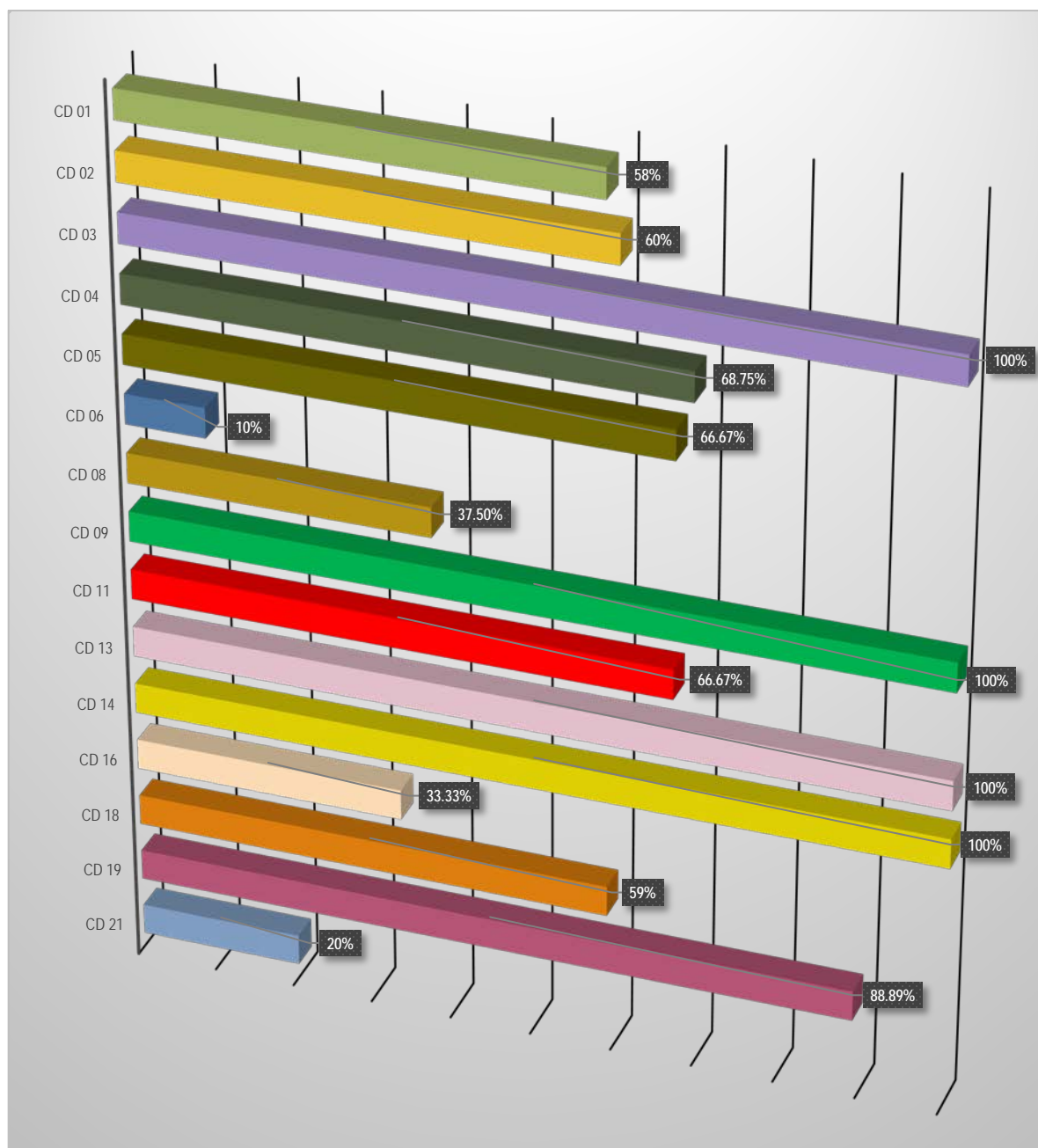
Figura 5.25 Cumplimiento del principio de tipicidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009.



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.26 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de exhaustividad del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 03, 09, 13 y 14 se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.26 Cumplimiento del principio exhaustividad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009

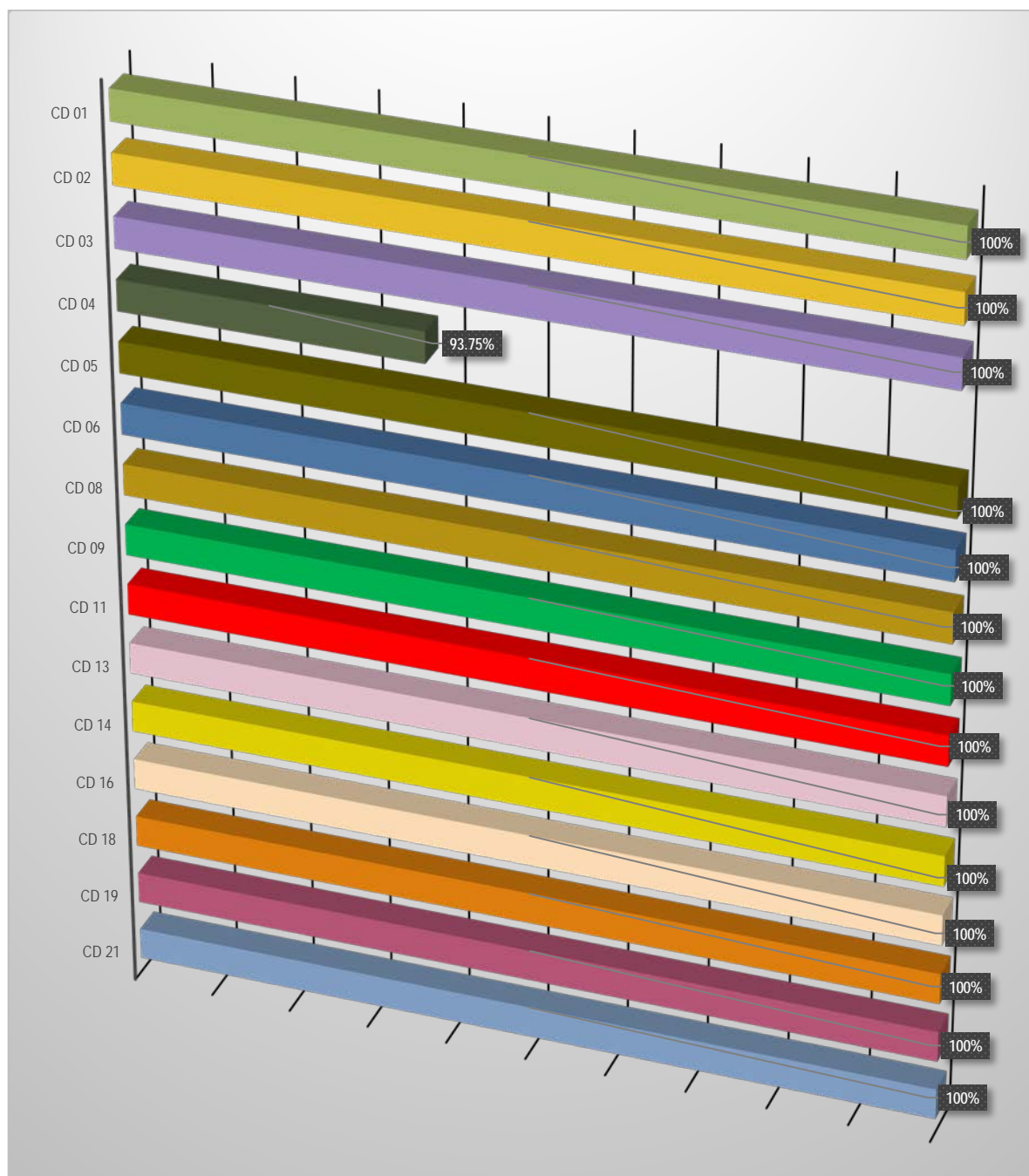


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



En la figura 5.27 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de legalidad del Régimen Sancionador, que a excepción del Consejo Distrital 04, se logró un cumplimiento del 100%.

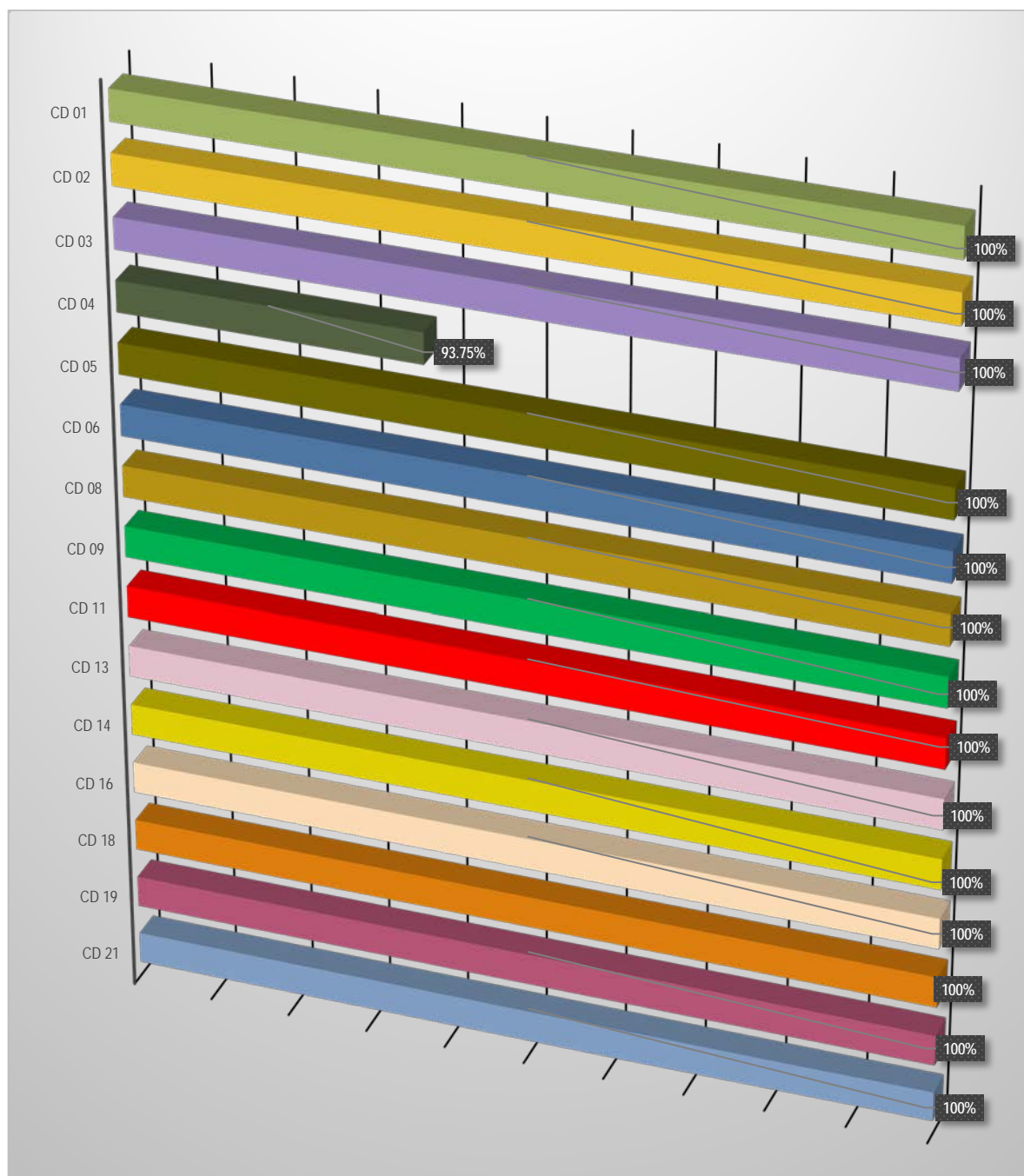
Figura 5.27 Cumplimiento del principio de legalidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.28 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de concentración del Régimen Sancionador, que con excepción del Consejo Distrital 04, se tuvo un cumplimiento del 100%.

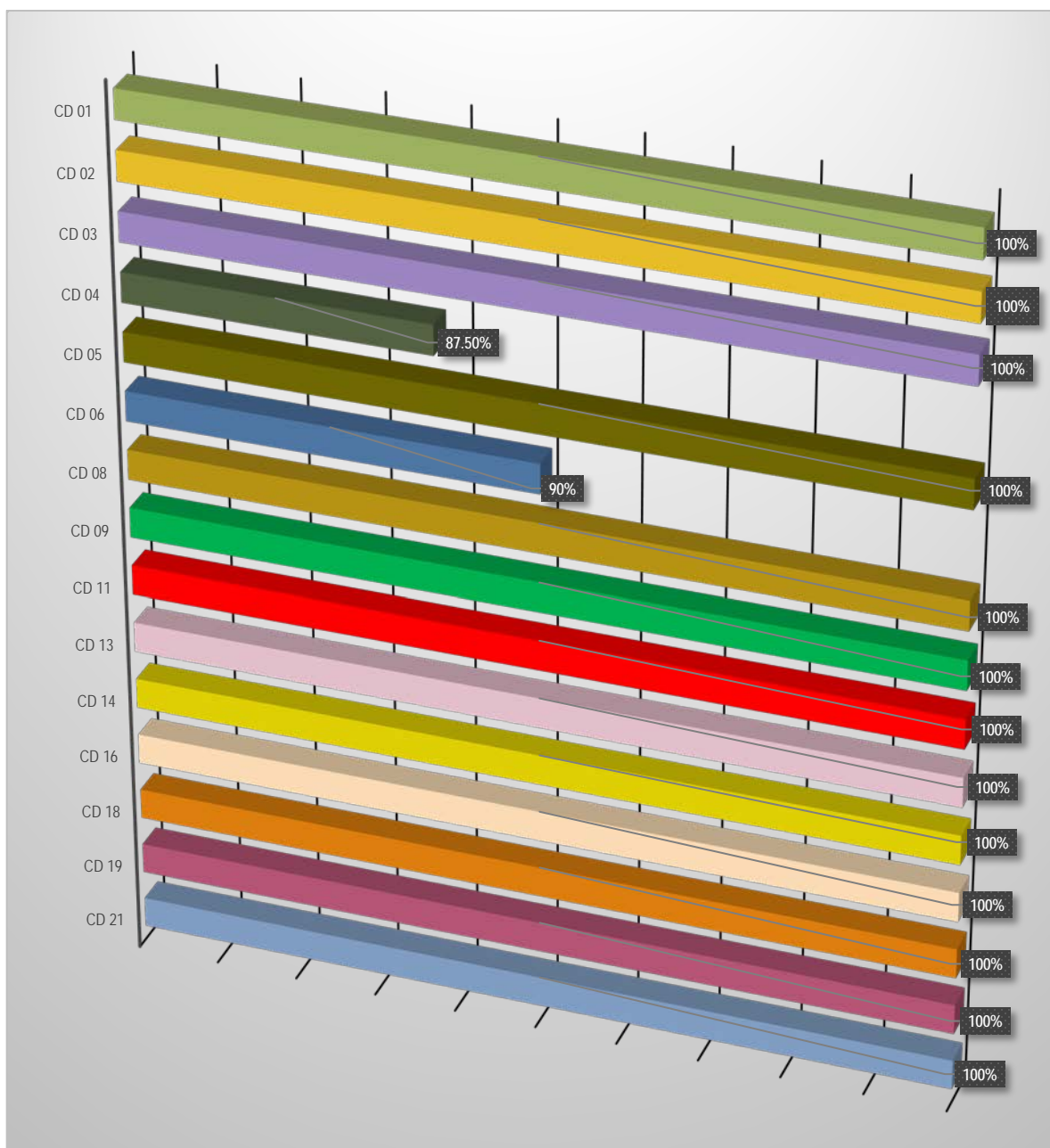
Figura 5.28 Cumplimiento del principio de concentración del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.29 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de inmediatez del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 04 y 06, no se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.29 Cumplimiento del principio de inmediatez del Régimen en los consejos distritales PEF 2008-2009

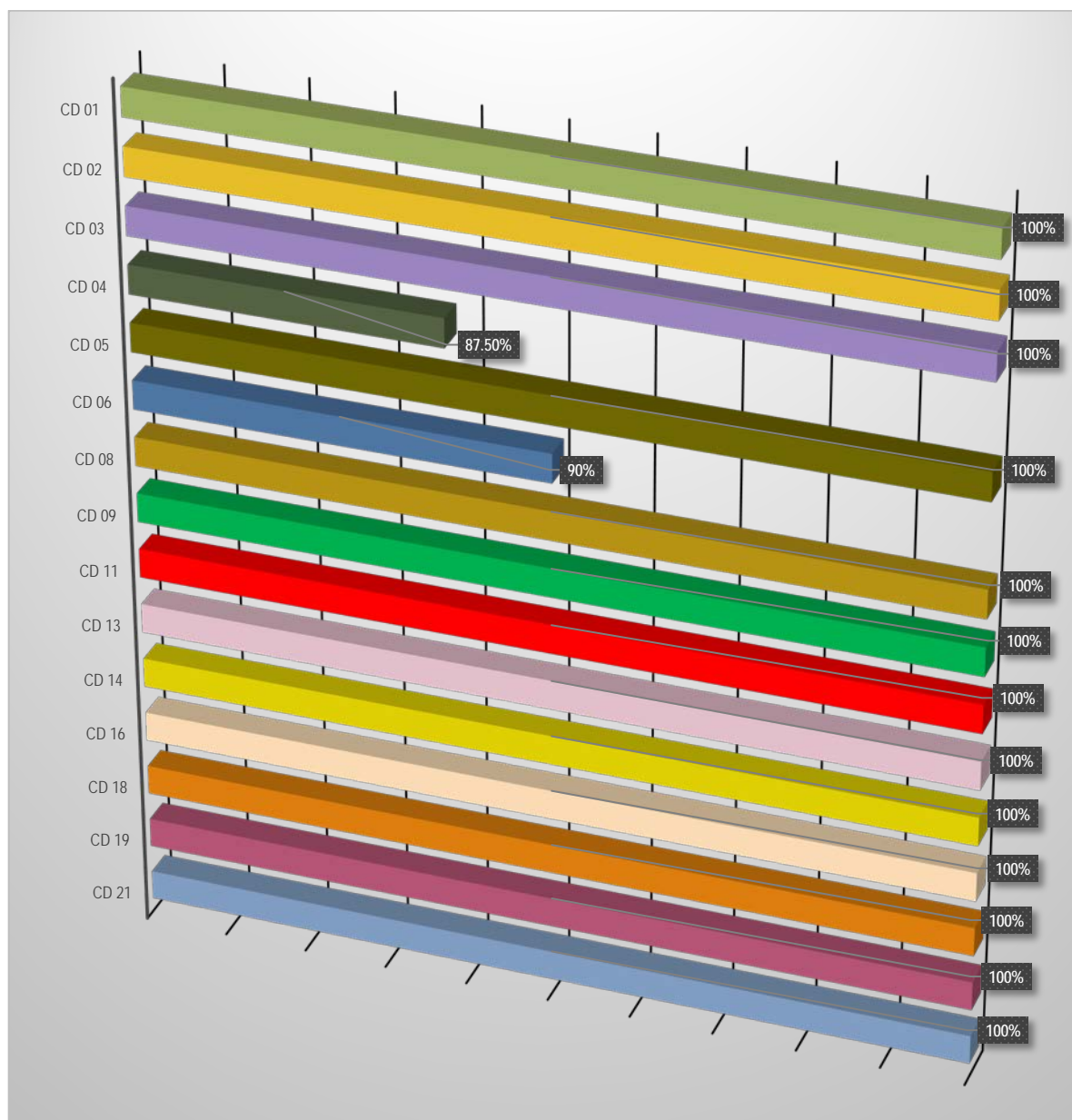


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



En la figura 5.30 se aprecia que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de celeridad del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 04 y 06 no se tuvo un cumplimiento del 100%.

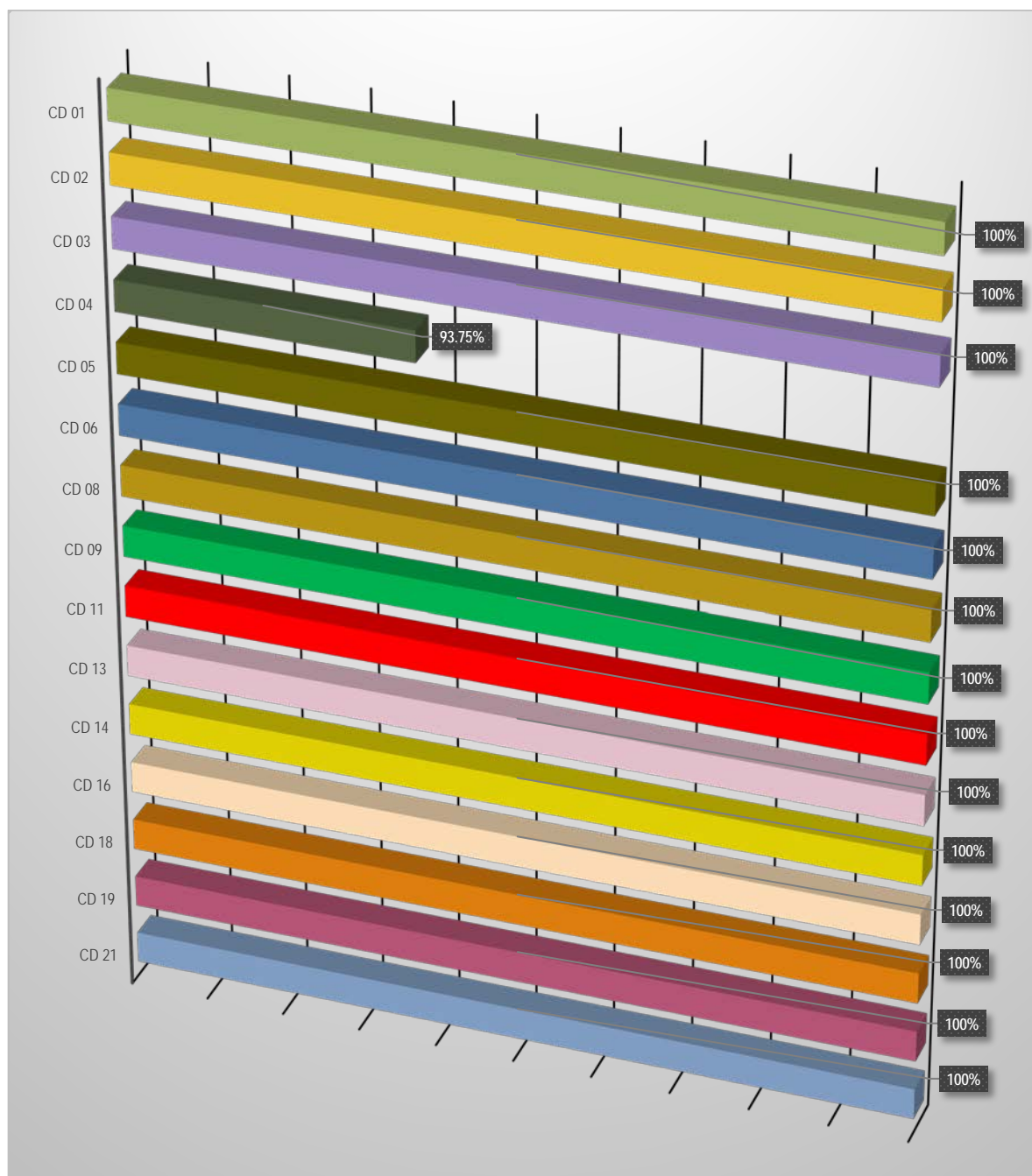
Figura 5.30 Cumplimiento del principio de celeridad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.31 se observa que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de irretroactividad del Régimen Sancionador, que con excepción del Consejo Distrital 04, se tuvo un cumplimiento del 100%.

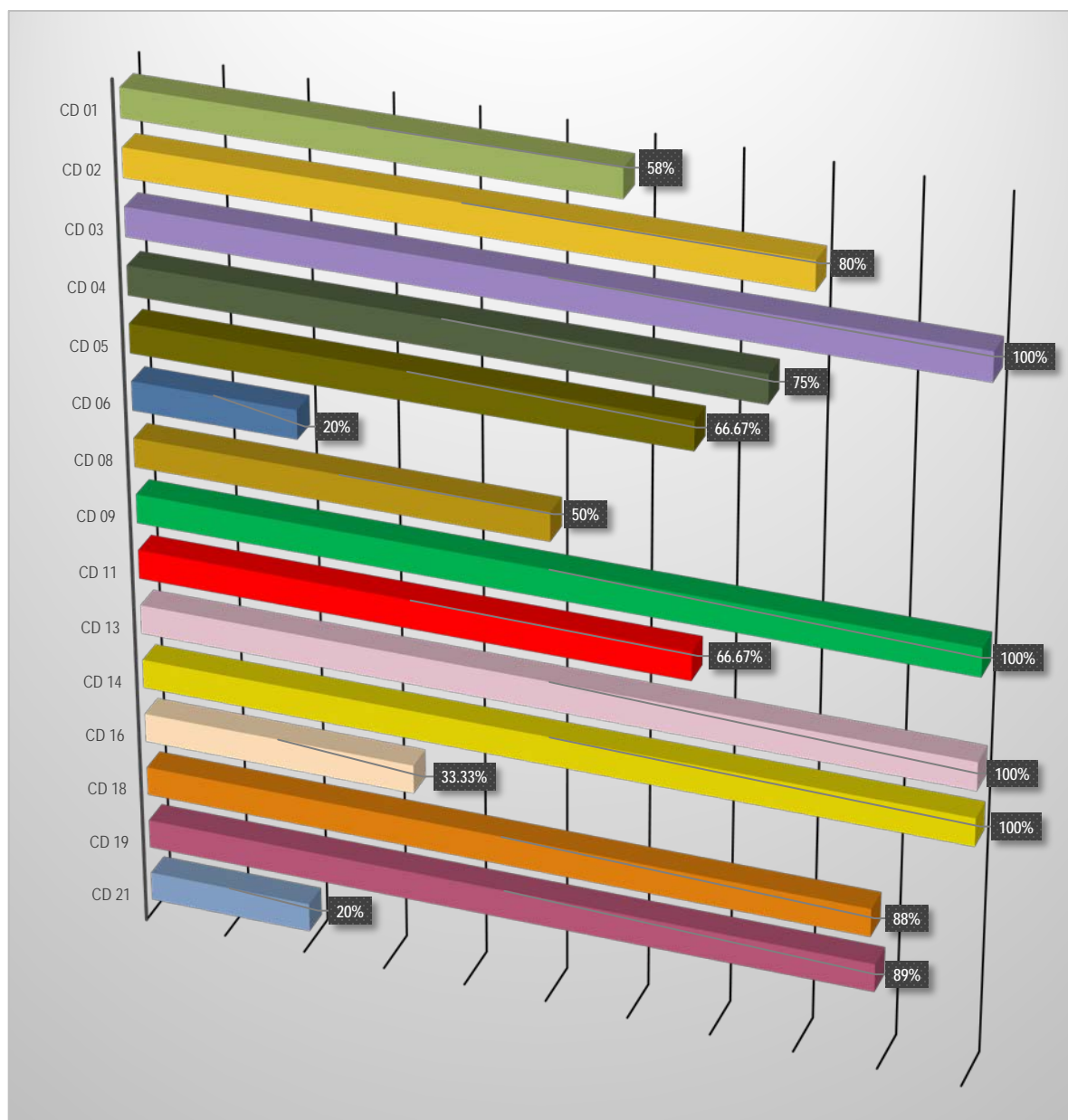
Figura 5.31 Cumplimiento del principio de irretroactividad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.32 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de presunción de inocencia del Régimen Sancionador, que únicamente en los consejos distritales 03, 09, 13 y 14 se tuvo un cumplimiento del 100%.

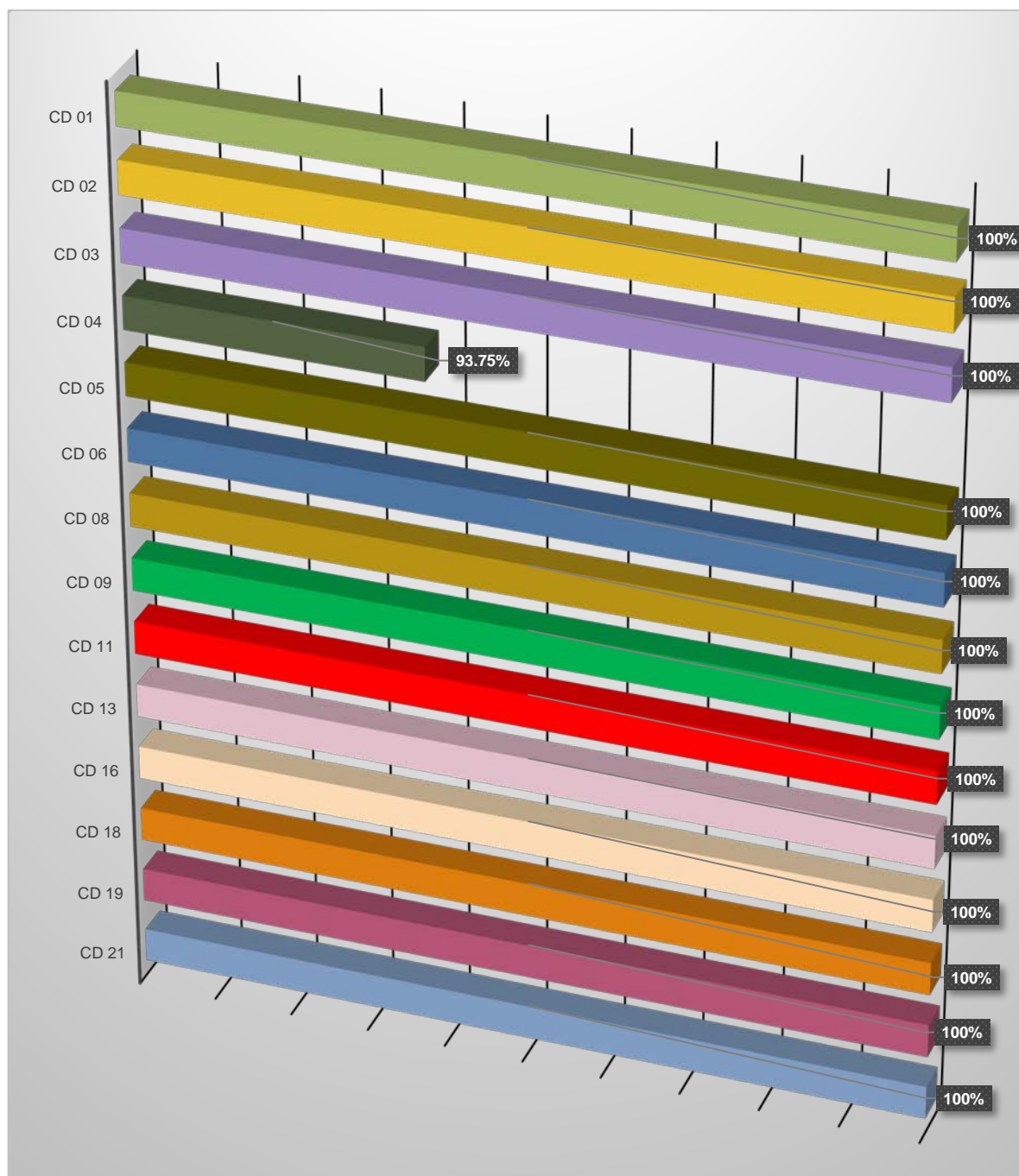
Figura 5.32 Cumplimiento del principio de presunción de inocencia del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009



Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009

En la figura 5.33 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de *non bis in ídem* del Régimen Sancionador, que con excepción del Consejo Distrital 04, se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.33 Cumplimiento del Principio *non bis in ídem* del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008-2009

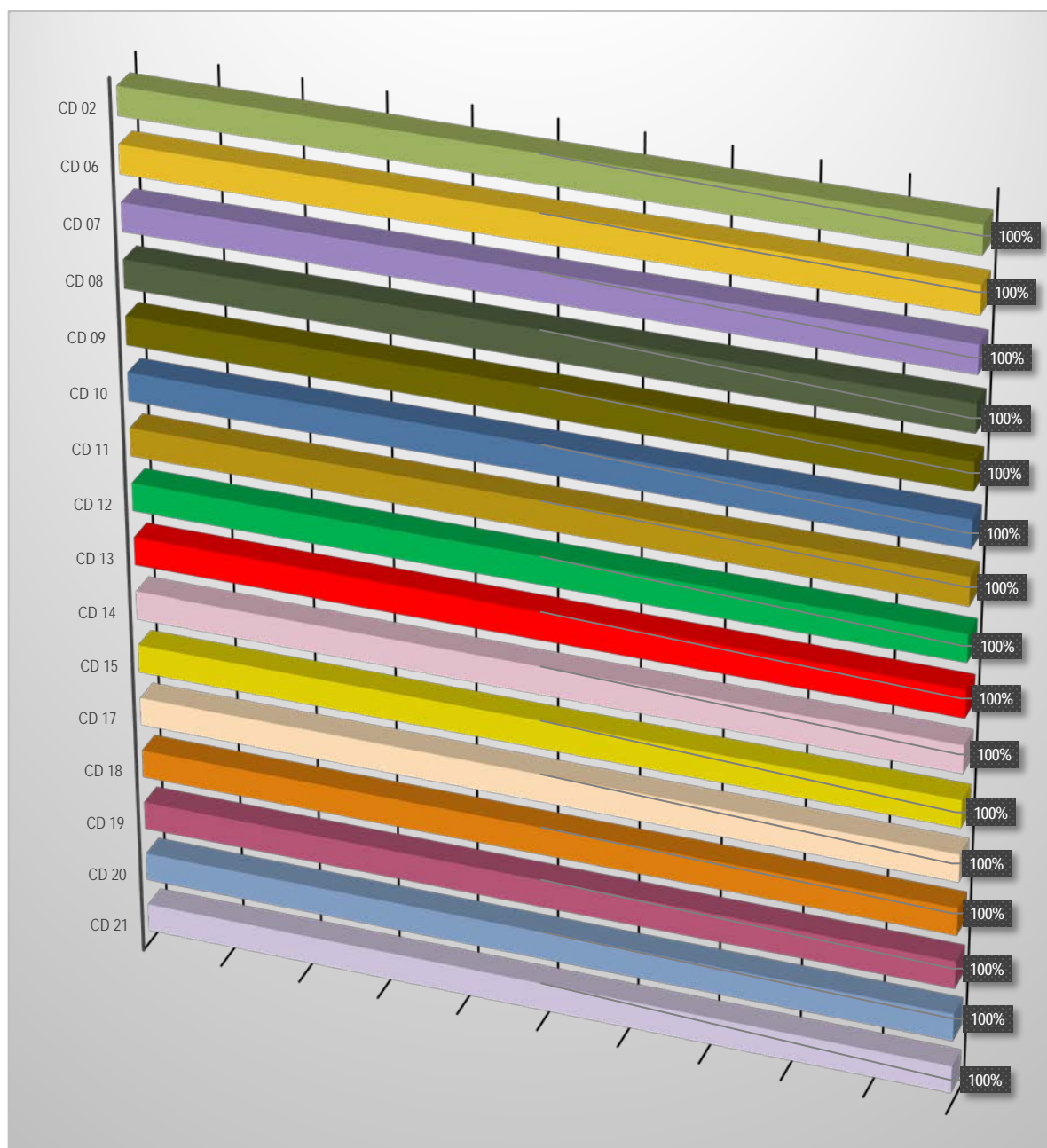


Fuente de Consulta: Anexo 1 formato de recolección de datos de expedientes 2008 – 2009



Con respecto al cumplimiento de los principios del Régimen Sancionador en el Proceso Electoral 2011-2012, en la figura 5.34 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio dispositivo se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.34 Cumplimiento del principio dispositivo del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012

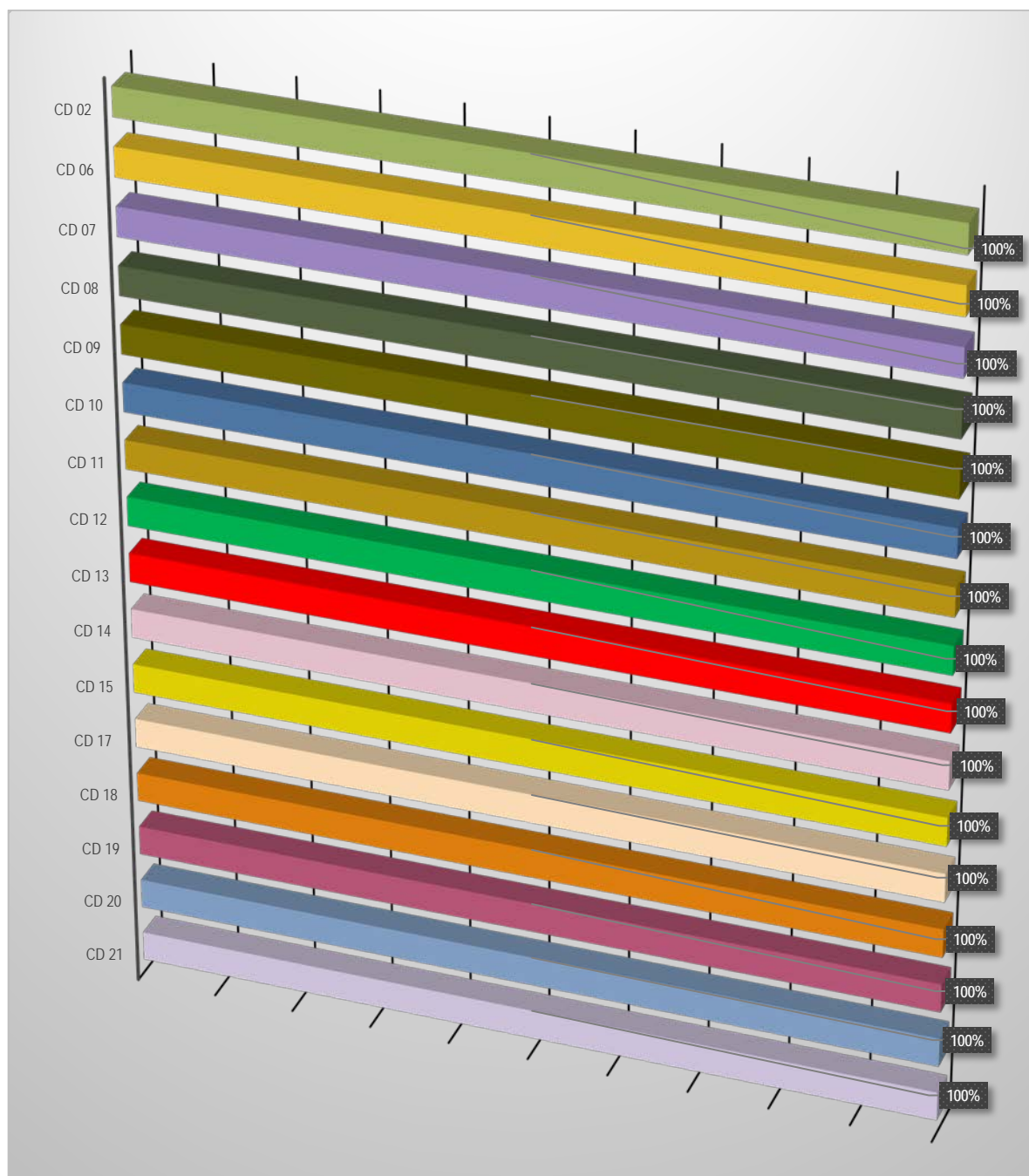


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.35 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de inquisitivo del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

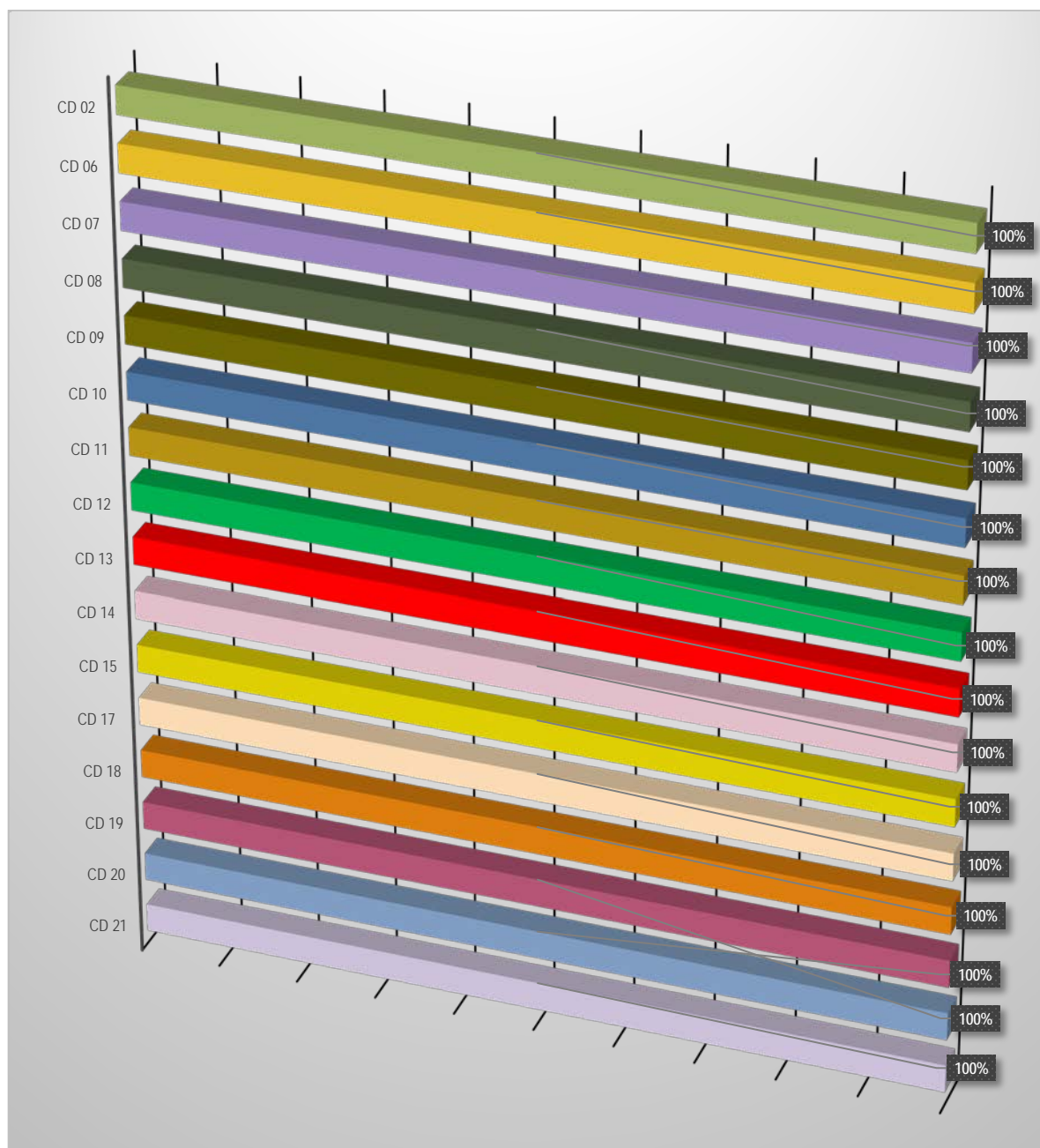
Figura 5.35 Cumplimiento del principio inquisitivo del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.36 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de idoneidad del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

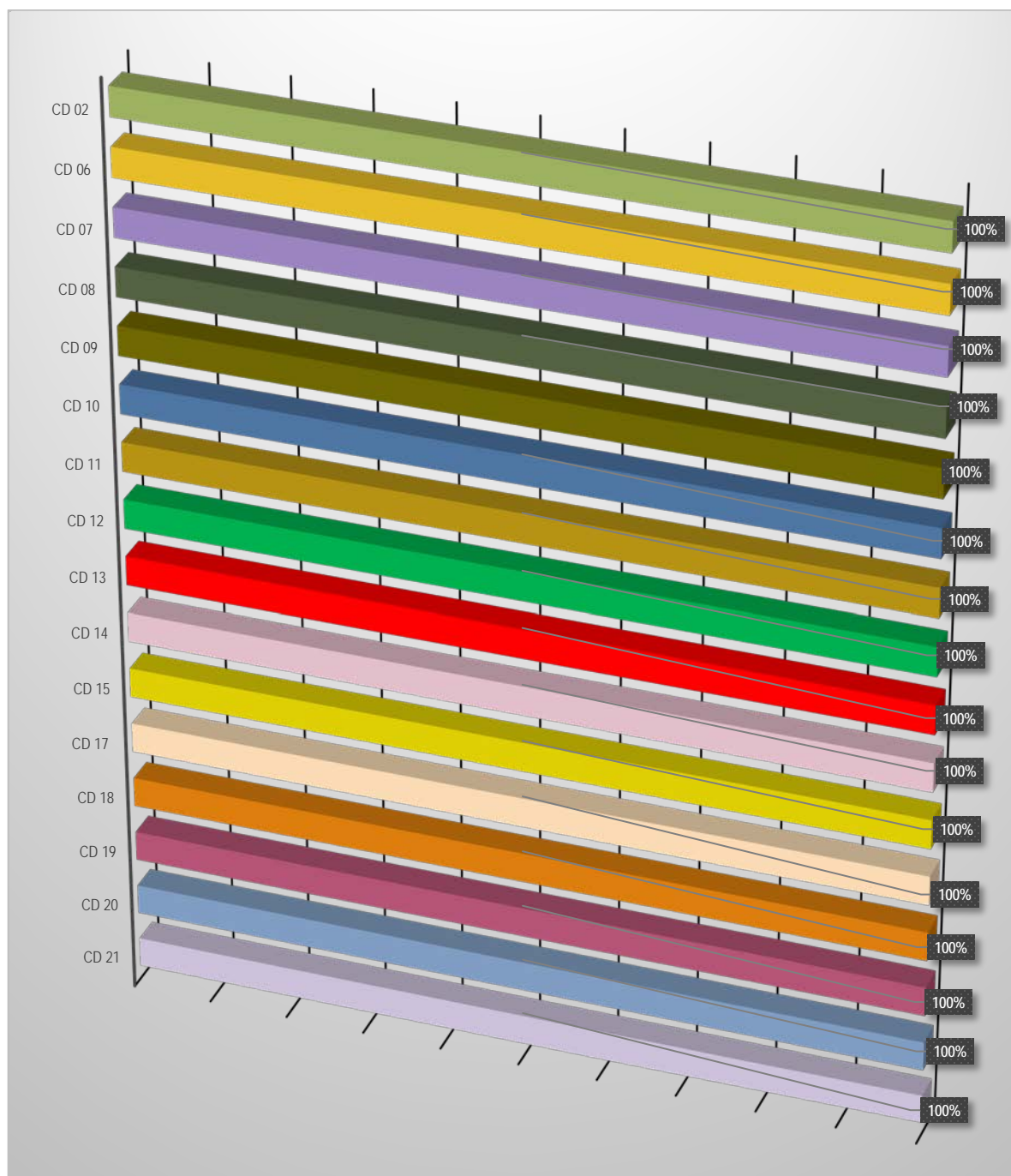
Figura 5.36 Cumplimiento del principio de Idoneidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.37 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de intervención mínima del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.37 Cumplimiento del principio de intervención mínima del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012

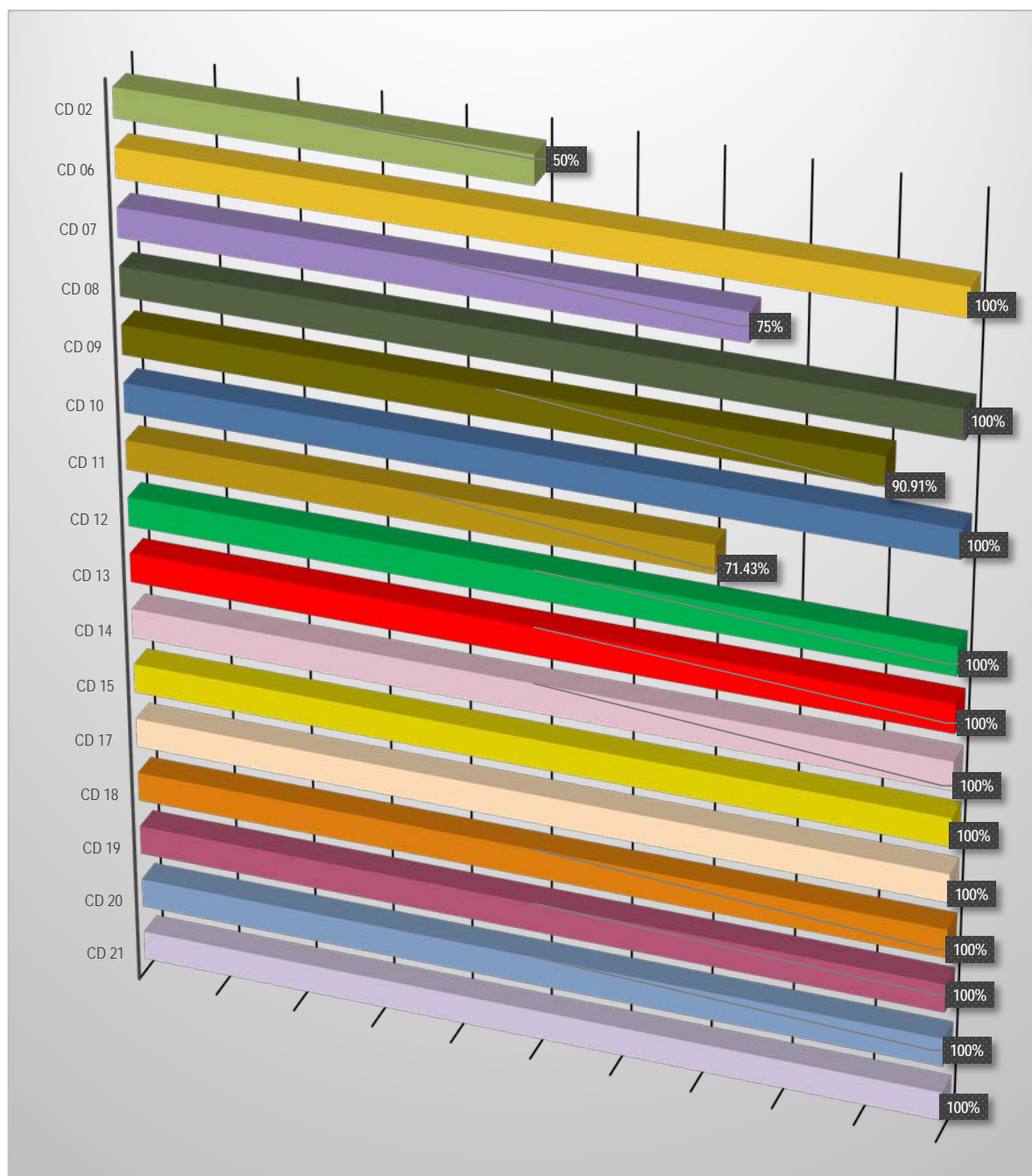


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.38 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de proporcionalidad del Régimen Sancionador, que a excepción de los consejos distritales 02, 07, 09 y 11, se tuvo un cumplimiento del 100%.

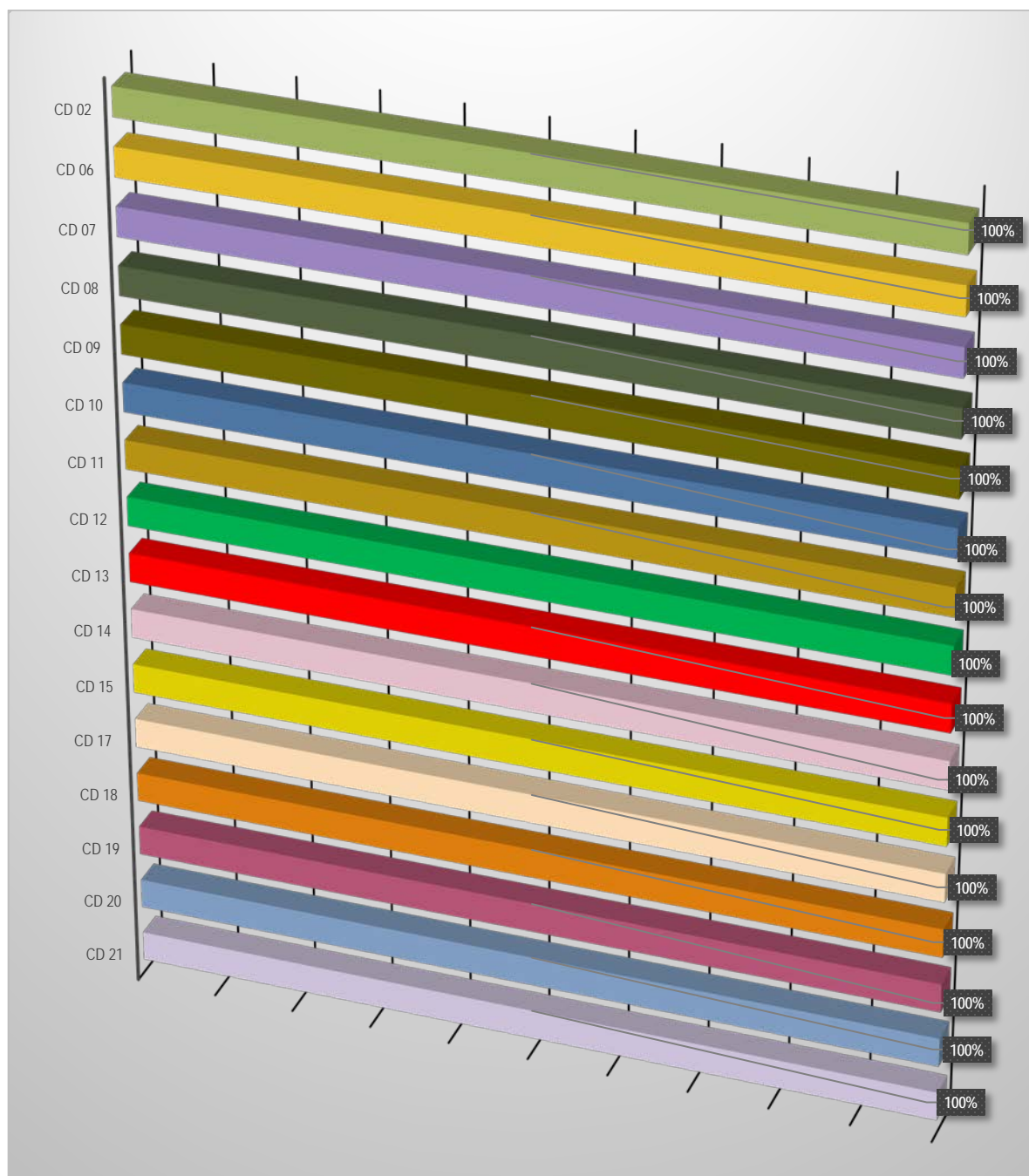
Figura 5.38 Cumplimiento del principio de proporcionalidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.39 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de tipicidad del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

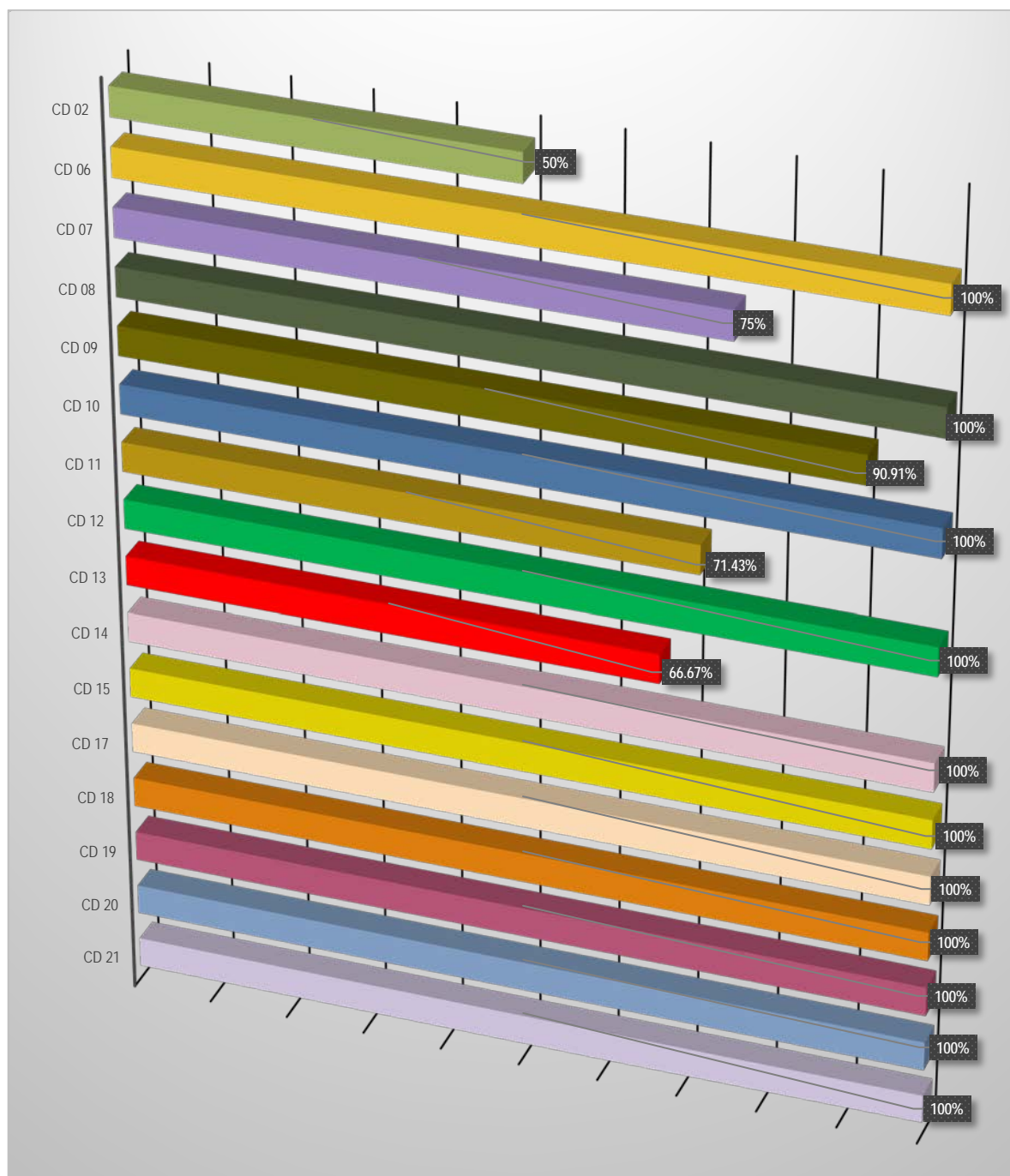
Figura 5.39 Cumplimiento del principio tipicidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.40 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de exhaustividad del Régimen Sancionador, los consejos distritales 02, 07, 09, 11 y 13, no cumplieron al 100%.

Figura 5.40 Cumplimiento del principio de exhaustividad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012

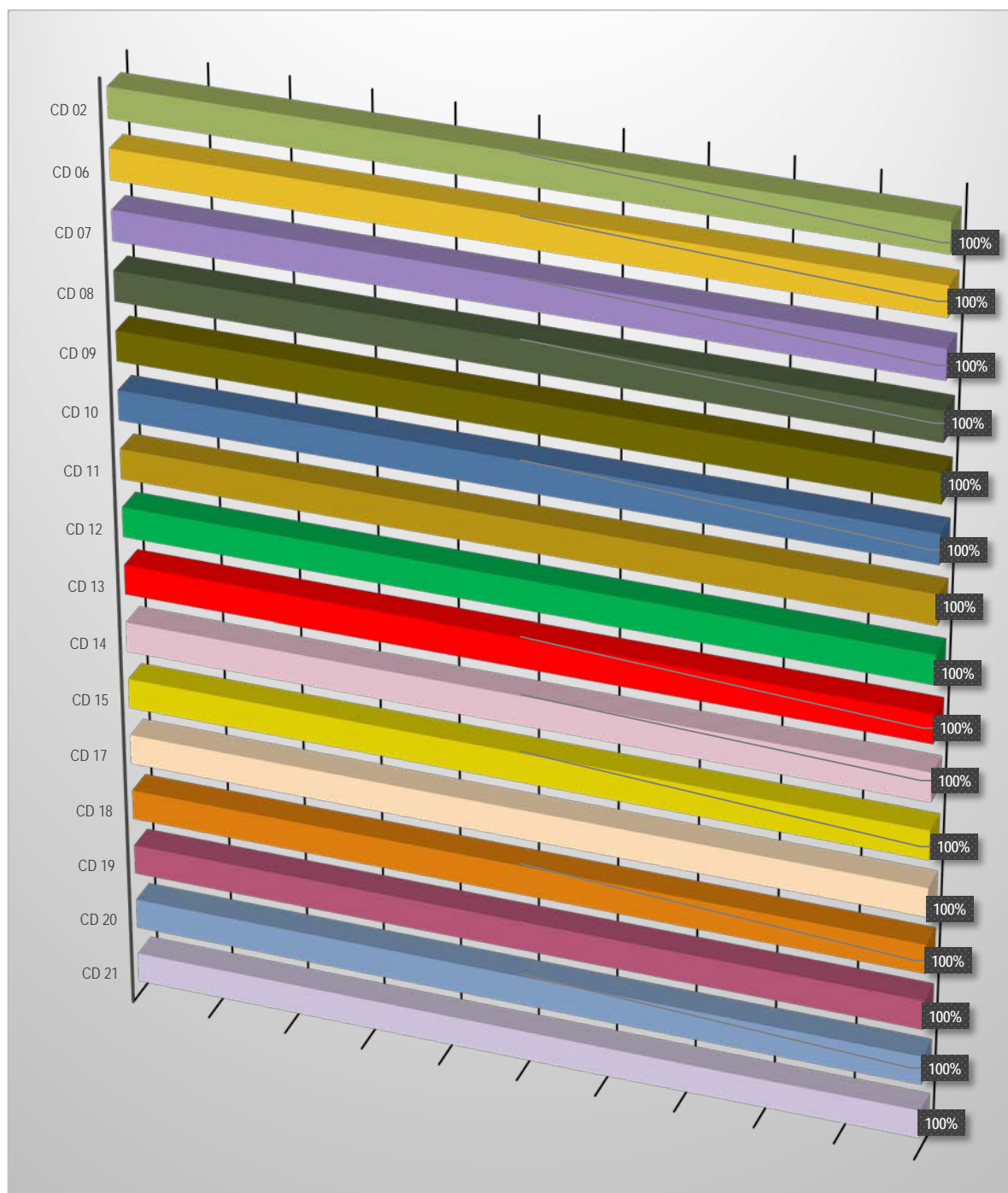


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.41 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de legalidad del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

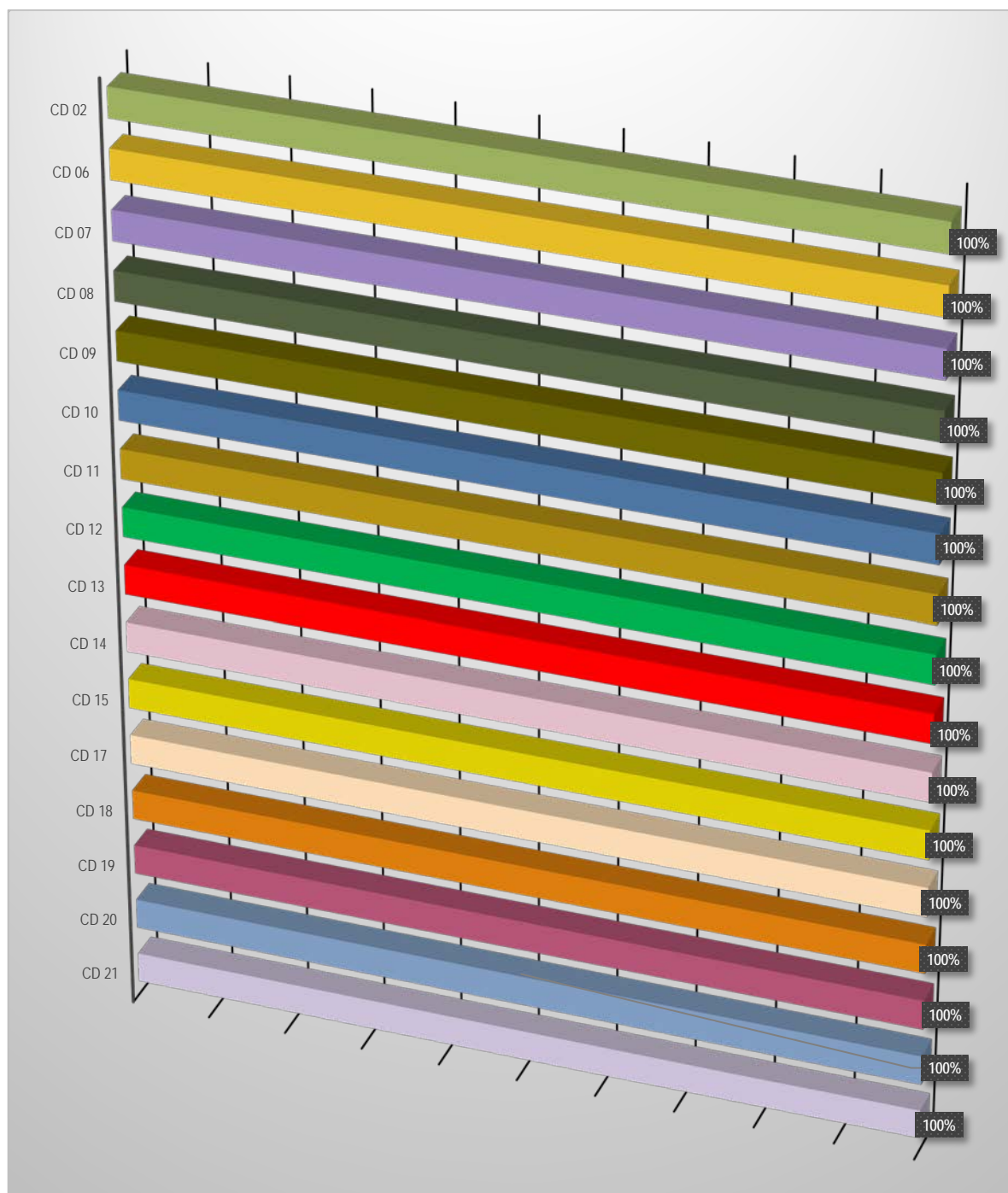
Figura 5.41 Cumplimiento del principio de legalidad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.42 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de concentración del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.42 Cumplimiento del principio de concentración del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012

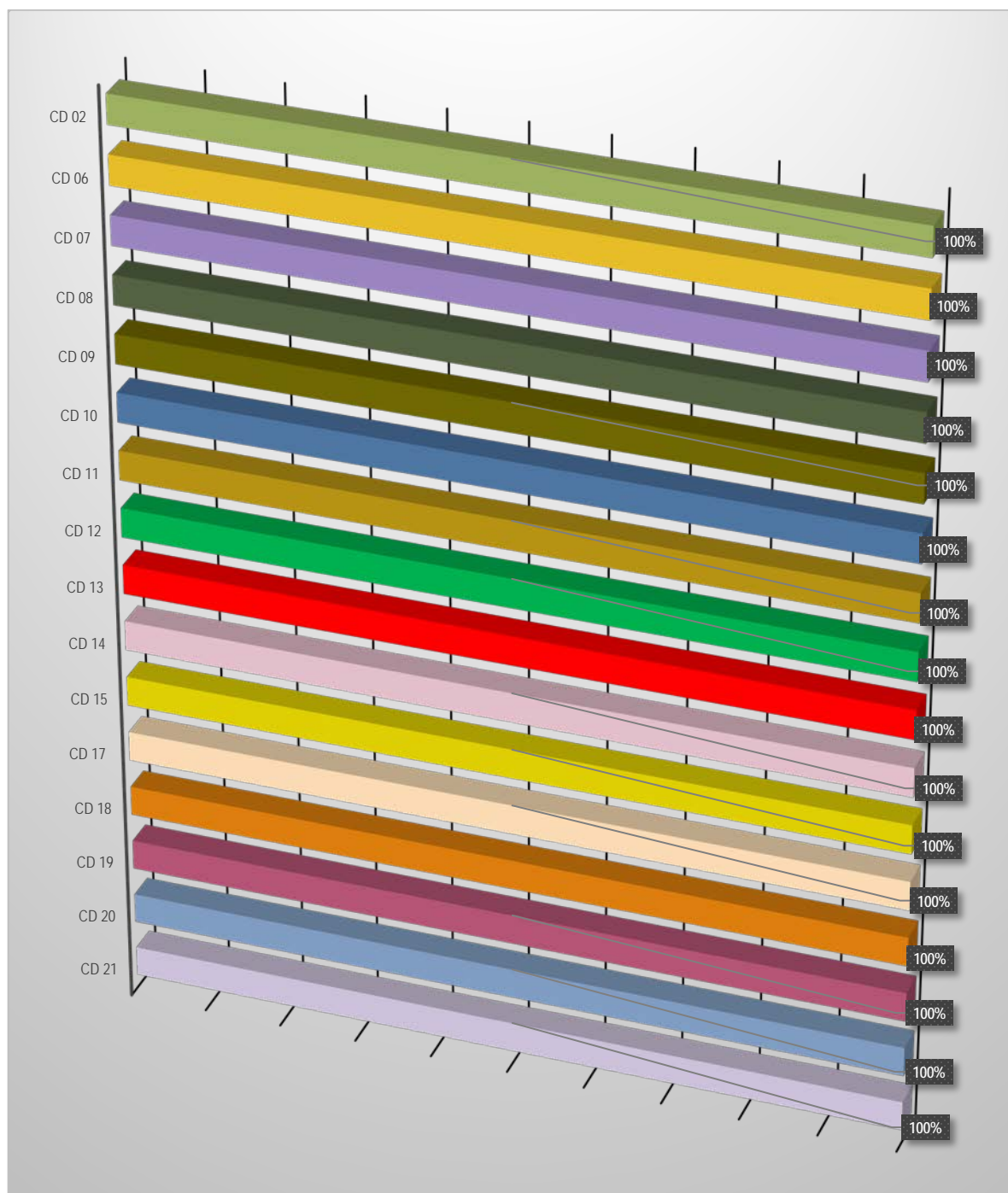


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.43 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de inmediatez del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

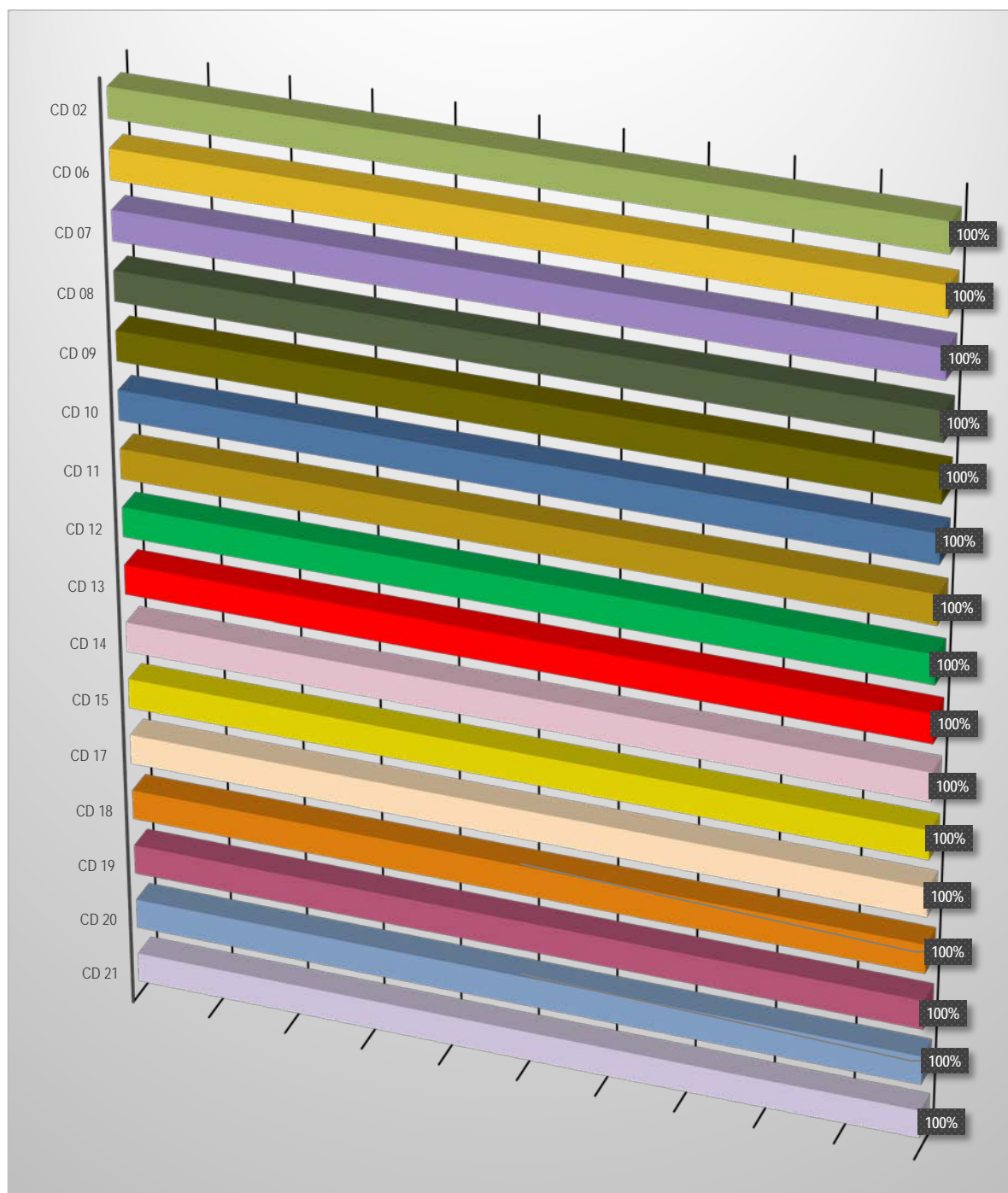
Figura 5.43 Cumplimiento del principio de inmediatez del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.44 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de celeridad del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

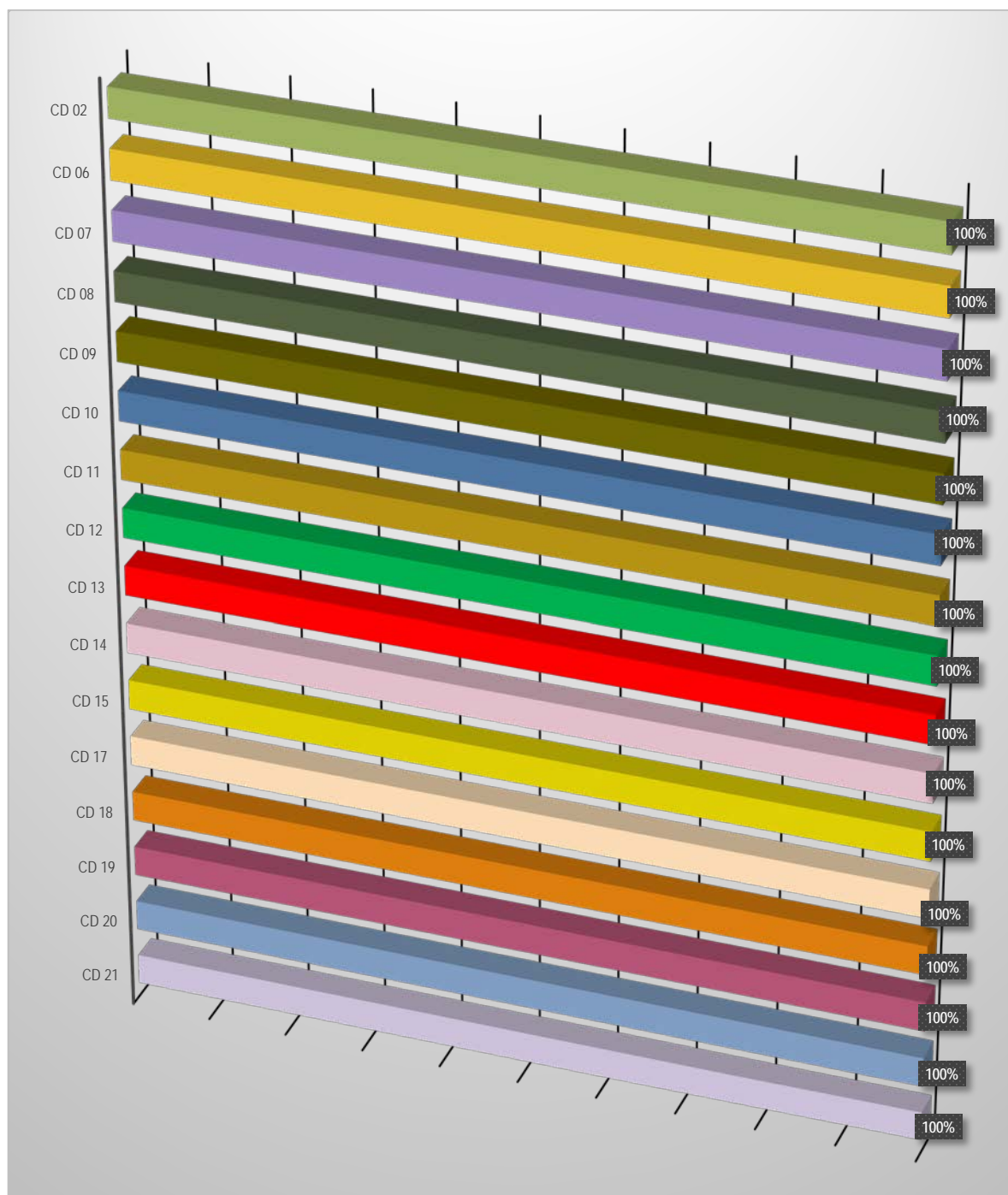
Figura 5.44 Cumplimiento del principio de celeridad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 Formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.45 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de irretroactividad del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.45 Cumplimiento del principio de irretroactividad del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012

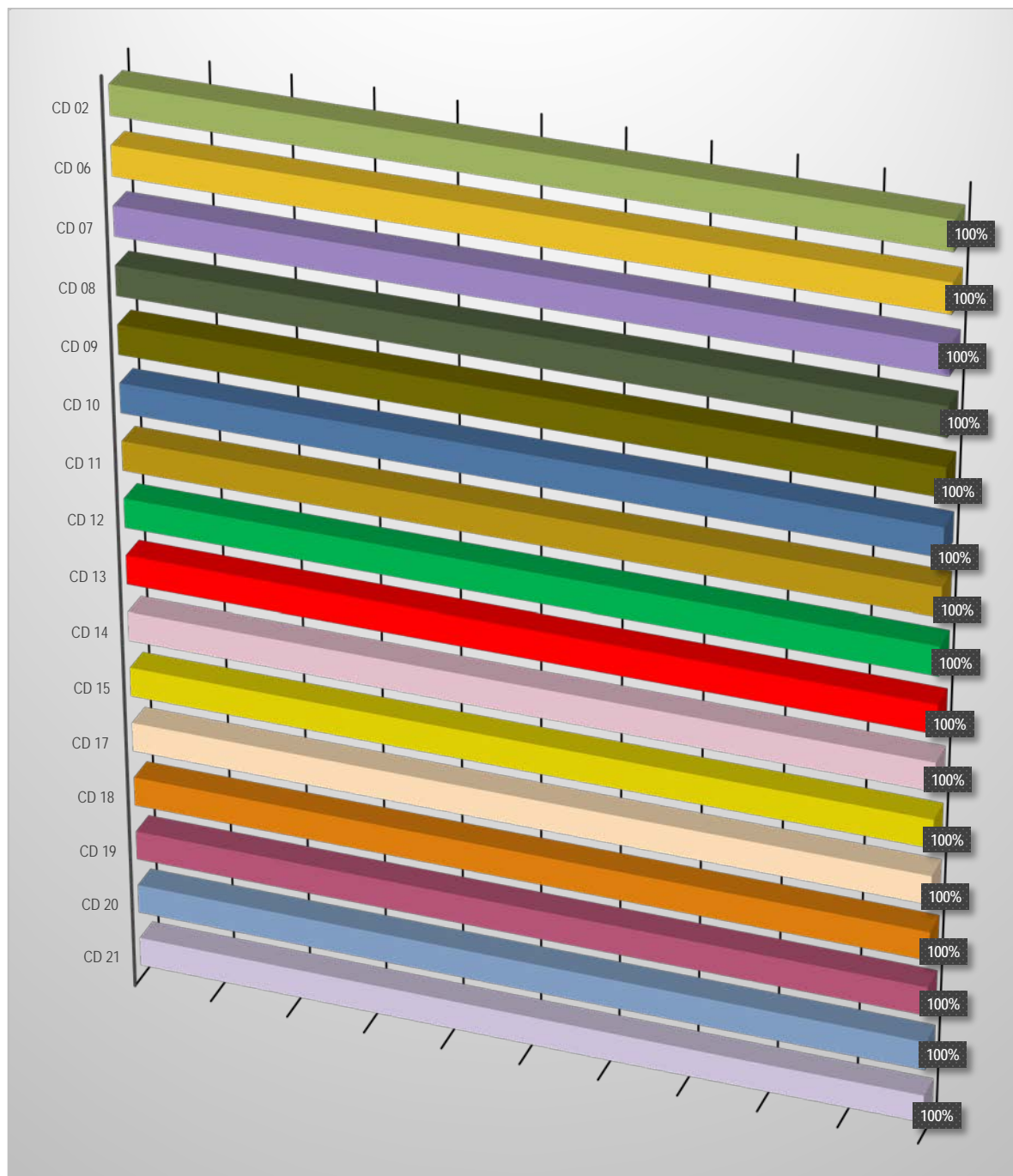


Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En la figura 5.46 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de presunción de inocencia del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

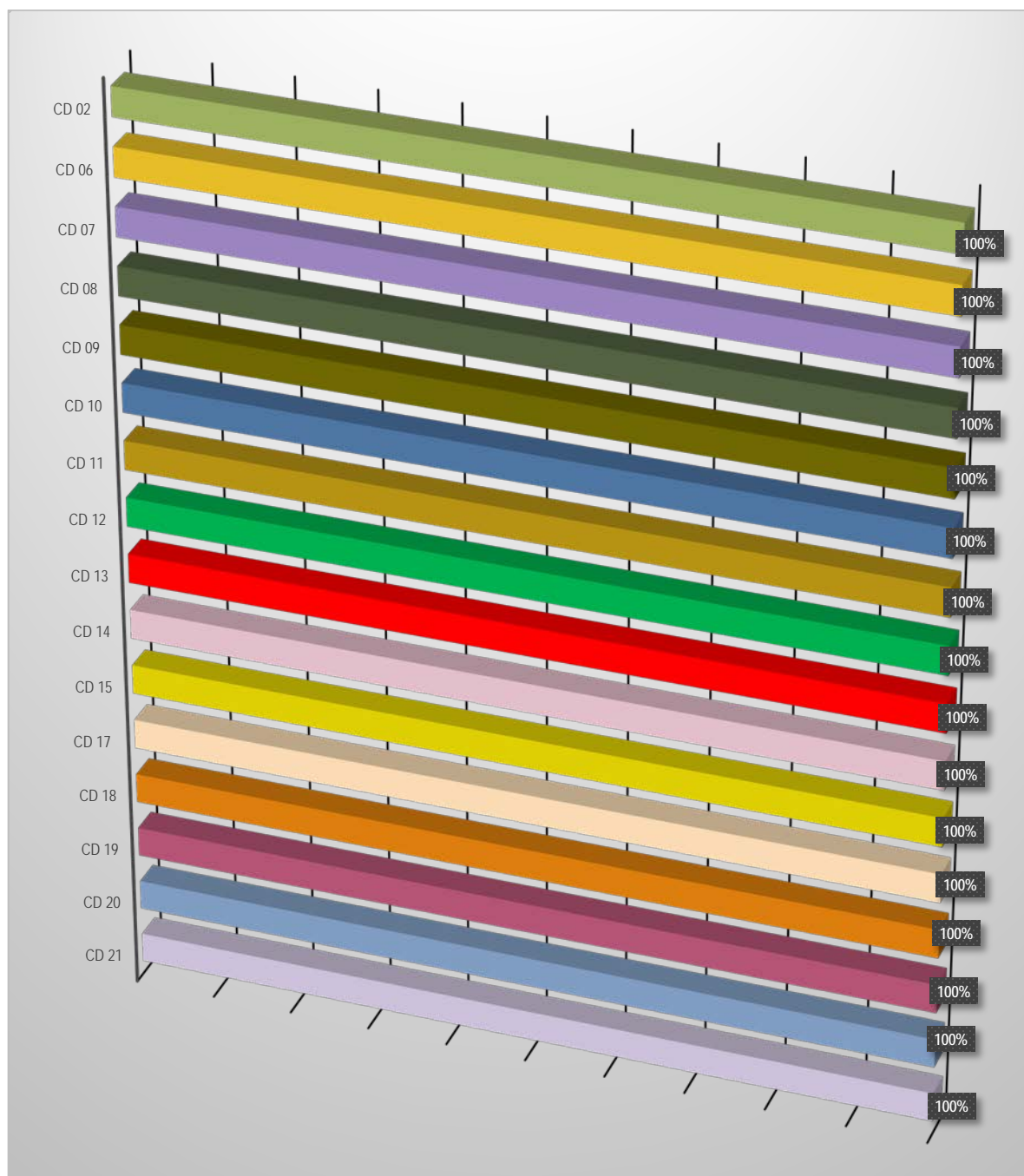
Figura 5.46 Cumplimiento del principio de presunción de inocencia del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la figura 5.47 se muestra que en la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador con respecto al principio de *non bis in ídem* del Régimen Sancionador se tuvo un cumplimiento del 100%.

Figura 5.47 Cumplimiento del principio *non bis in ídem* del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la tabla 5.2 se muestra el comparativo del grado de cumplimiento, por parte de los consejos, de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en los Procesos Electorales Federales 2008 – 2009 y 2011- 2012 en el estado de Veracruz y la confirmación o no de la hipótesis planteada.

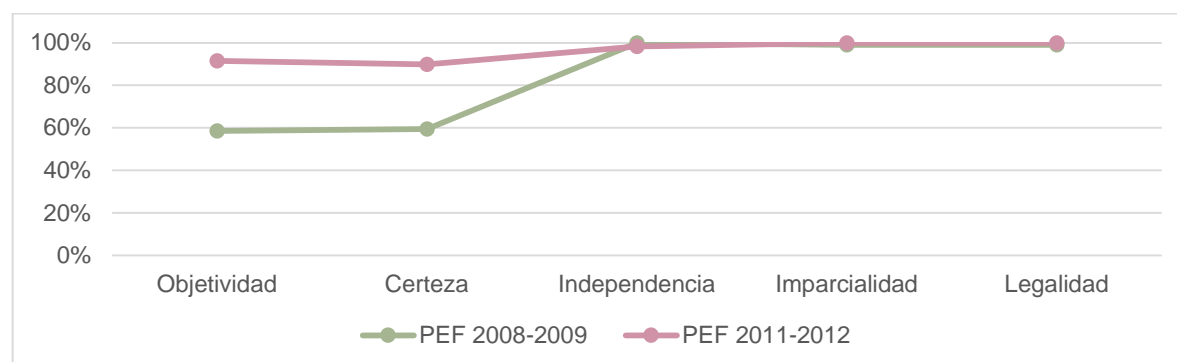
Se considera como aceptable el grado de cumplimiento cuando se encuentre dentro del rango del 60% al 100%; dentro del mismo, el cumplimiento será bueno si está dentro del rango del 75% al 100% y regular si está entre el 60% y el 74%. Es inaceptable si se encuentra dentro del rango del 0% al 59%.

Tabla 5.2 Cumplimiento de los consejos en relación con los principios rectores del antes Instituto Federal Electoral

Principios Instituto Federal Electoral	PEF 2008-2009	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis	PEF 2011-2012	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis
Objetividad	58.56%	Inaceptable	No	91.53%	Aceptable bueno	Si
Certeza	59.46%	Inaceptable	No	89.83%	Aceptable bueno	Si
Independencia	100%	Aceptable bueno	Si	98.31%	Aceptable bueno	Si
Imparcialidad	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Legalidad	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si

En la figura 5.48 se muestra el comparativo del comportamiento del cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en los Procesos Electorales Federales 2008 – 2009 y 2011- 2012 en el estado de Veracruz.

Figura 5.48 Cumplimiento de los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral en los consejos PEF 2008 – 2009 y 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012

En la tabla 5.3 se muestra el comparativo del grado de cumplimiento, por parte de los consejos, de los principios del Procedimiento Sancionador del entonces Instituto Federal Electoral en los Procesos Electorales Federales 2008 – 2009 y 2011- 2012 en el estado de Veracruz y la confirmación o no de la hipótesis planteada.

Se considera como aceptable el grado de cumplimiento cuando se encuentre dentro del rango del 60% al 100%; dentro del mismo, el cumplimiento será bueno si está dentro del rango del 75% al 100% y regular si está entre el 60% y el 74%. Es inaceptable si se encuentra dentro del rango del 0% al 59%.

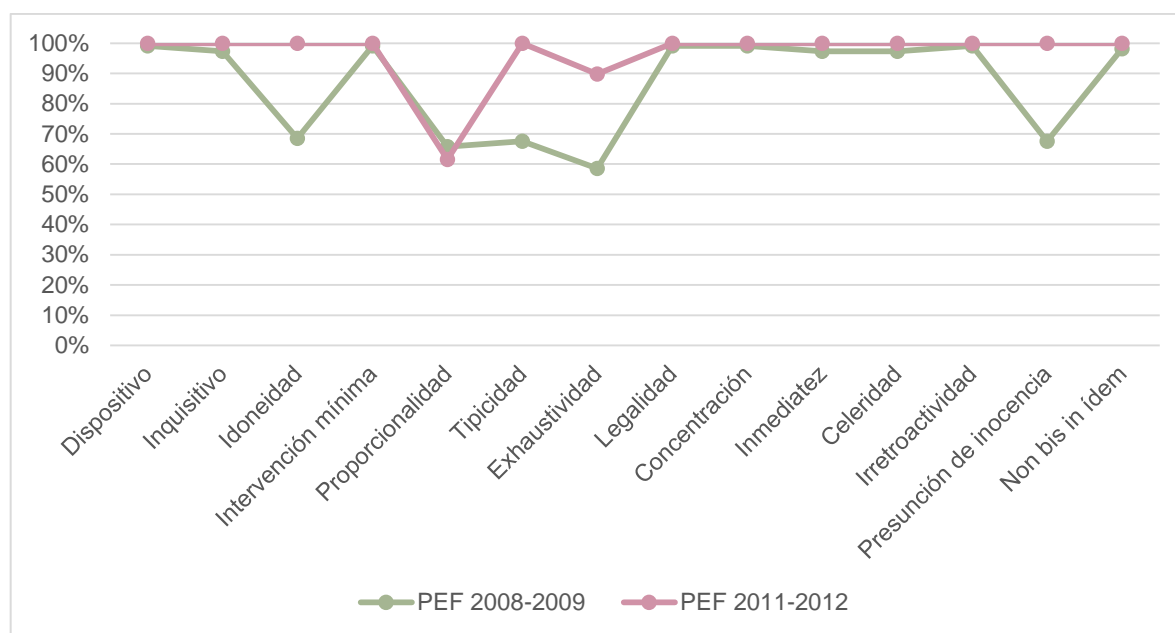
Tabla 5.3 En relación con los principios del Procedimiento Sancionador

Principios Procedimiento Sancionador	PEF 2008-2009	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis	PEF 2011-2012	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis
Dispositivo	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Inquisitivo	97.30%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Idoneidad	68.47%	Aceptable regular	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Intervención mínima	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Proporcionalidad	65.77%	Aceptable regular	Si	61.53%	Aceptable regular	Si
Tipicidad	67.57%	Aceptable regular	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Exhaustividad	58.56%	Inaceptable	No	89.83%	Aceptable bueno	Si
Legalidad	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Concentración	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si

Principios Procedimiento Sancionador	PEF 2008-2009	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis	PEF 2011-2012	Grado de cumplimiento	Confirmación de la hipótesis
Inmediatez	97.30%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Celeridad	97.30%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Irretroactividad	99.10%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si
Presunción de inocencia	67.57%	Aceptable regular	Si	100%	Aceptable bueno	Si
<i>Non bis in ídem</i>	98.20%	Aceptable bueno	Si	100%	Aceptable bueno	Si

En la figura 5.49 se muestra el comparativo del comportamiento en relación con el cumplimiento de los Principios del Procedimiento Sancionador del entonces Instituto Federal Electoral en los Procesos Electorales Federales 2008 – 2009 y 2011- 2012 en el estado de Veracruz

Figura 5.49 Cumplimiento de principios del Régimen Sancionador en los consejos distritales PEF 2008 – 2009 y 2011-2012



Fuente de Consulta: Anexo 2 formato de recolección de datos de expedientes 2011 – 2012



En el primer estrato de estudio correspondiente al período 2008-2009, se iniciaron 152 Procedimientos Especiales Sancionadores, resultando impugnadas a través del Recurso de Revisión, el 73.02% de las Resoluciones emitidas por los consejos distritales en el estado de Veracruz.

Del porcentaje citado, resultó que los partidos políticos PAN, PRI y PRD, impugnaron el 59.21%, el resto fueron controvertidas por autoridades municipales, ciudadanos y candidatos.

Al agotar la cadena impugnativa, resultaron promovidos 111 Recursos de Revisión, los cuales dieron origen a la interposición de 66 recursos de apelación, de estos 61 fueron interpuestos por dos partidos políticos (PAN Y PRI).

## CAPÍTULO VI

### 6.1 Conclusiones

La hipótesis sobre que el grado de cumplimiento del Procedimiento Especial Sancionador en los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012 en el estado de Veracruz es aceptable no se confirma, con base en los datos obtenidos, en cuanto a los principios rectores del entonces Instituto Federal Electoral, de objetividad y certeza y en cuanto al principio de exhaustividad del Procedimiento Sancionador, en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

En cuanto al resto de principios tanto del Instituto Federal Electoral como del Procedimiento Sancionador, se confirma la hipótesis, tomando en consideración los resultados obtenidos y el análisis de datos del capítulo anterior.

Es importante resaltar que la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008 desarrolló e incorporó figuras del Derecho Penal que en etapas anteriores no se habían desarrollado y se abrieron campos de los cuales no existía un conocimiento generalizado por parte de la autoridad administrativa que tenía la facultad sancionadora del Estado, esto pudo impactar en las quejas que se resolvieron durante el proceso electoral federal 2008-2009.

En cuanto al segundo periodo analizado, se puede concluir un mejor desempeño de quienes intervinieron en la tramitación de un Procedimiento Especial Sancionador.

Con respecto a lo anterior se destaca que si bien el *ius puniendi* es la potestad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, ésta es reglamentada en lo que respecta Procedimiento Especial Sancionador, con el objeto de garantizar un procedimiento acorde con los principios y disposiciones normativas existentes, en especial cuando pueden resultar lesionados derechos subjetivos de una persona. Por ello resulta relevante que la hipótesis no se haya

confirmado en tres principios, pues el incumplimiento de los mismos vulnera derechos ya sea del actor o el demandado.

Estos tres principios, como todos los demás, a los que se ha hecho referencia son de obligatorio acatamiento; por ende, debieron ser respetados por todos aquellos intervinieron en la tramitación de un Procedimiento Especial Sancionador, el incumplimiento de los mismos implicó una responsabilidad de la cual no se advierte sanción alguna.

Con relación al análisis del primer periodo de estudio, relativo a la interposición de Procedimientos Especiales Sancionadores, contra el segundo periodo, se puede observar en este último, una clara tendencia a la baja en la presentación de quejas en el citado procedimiento, por lo tanto, se advierte que durante el periodo 2011-2012, la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador inhibió la comisión de faltas administrativas por parte de los partidos políticos, candidatos y ciudadanos.

Del análisis se desprende que dentro de los periodos examinados, no se encontró información suficiente que permitiera determinar quién o quienes propiciaron el incumplimiento de los principios ya citados y si estos incumplimientos fueron por falta de experiencia, fallas de debido proceso o por una técnica garantista.

## **6.2 Recomendaciones**

A continuación se detallan algunas recomendaciones para dar seguimiento al estudio del Procedimiento Especial Sancionador en el estado de Veracruz.

- Profundizar sobre las causas que ocasionaron que no se cumplieran con los principios de objetividad, certeza y de exhaustividad en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- Analizar cómo influye la participación de los consejeros electorales en el sentido de las resoluciones cuyo grado de cumplimiento no alcanzó el 100%.

- Se recomienda un estudio más amplio que contemple el análisis de las actas de las sesiones de consejos donde se debatió y votaron las Resoluciones del Procedimiento Especial Sancionador para identificar los engroses a los proyectos presentados y si los mismos afectaron el grado de cumplimiento.

## Referencias

- ALJOVÍN, David. *El procedimiento especial sancionador*, Mimeo, México, 2011.
- ARTEAGA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1990.
- ARGUEDAS, Ledda y LOMBARDI, Leo “Voz y voto en el mundo: Italia hacia la segunda República”, en *Voz y voto*, núm. 11, México, enero de 1994.
- BERLÍN, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Porrúa, 1997.
- BLANCO, Roberto, *Los partidos políticos*, México, Tecnos, 1990.
- BOBBIO Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, FCE, 1994.
- BUENO Armijo, Antonio. *Derecho administrativo sancionador*. Lex nova. España, 2010.
- CALVO, Ernesto y ESCOBAR, Marcelo, *La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones*, México, CIDE, 2003.
- CÓRDOVA, Lorenzo, *Candidatura Electoral*, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2005.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA Adrián Joaquín (comps), *Derecho Electoral Comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2012.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, 1a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado de Jalisco, 2009.
- CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991.
- BAÑO, Rodrigo, *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales*, Santiago, Flasco, 1998.
- DE LA CUESTA Benjumea, Carmen, *Estrategias cualitativas más usadas en el campo de la salud*. Facultad de Enfermería, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Nure Investigación, nº 25, Noviembre-Diciembre 2006.
- DE LA FUENTE, Alejandro, “*El sistema electoral en México*”, en *Letras Jurídicas*, núm. 14, México, 2006.

- DELHUMEAU, Antonio, *México: Realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970.
- DROMI, Roberto, *El acto administrativo*. 3ª edición, Ediciones ciudad de argentina, Buenos Aires, 1997.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2012.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1987.
- ESCOBAR, Ricardo, "Los derechos humanos: concepto, visión y recorrido histórico", en *Revista Republicana*, núm. 11, Bogotá, julio-diciembre de 2011.
- EUSEDIA AGUILAR, Ronald Arnoldo, *Teoría de la Sanción Administrativa*, en *jurisprudencia.gob.sv*, 2014, en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf> [fecha de consulta: 6 de septiembre, 2016].
- NAVARRO CARDOSO, FERNANDO, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, Madrid, coed. COLEX y Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral*, en *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1992.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *El Principio de legalidad en materia electoral*, en: *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1993.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, en Tribunal Federal Electoral y UNAM, *Conferencia en la Facultad de derecho de la UNAM*, México, UNAM, 2014.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.
- GAMBOA, Claudia, *Sistema electoral a nivel constitucional en 18 países del mundo*, México, Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior, 2001, p. 4.

- GARCÍA, Alan, *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*, México, Repositorio de Información en materia electoral, 2005.
- SARTORI Giovanni, *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, México, Patria, 1987.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de derecho administrativo*, 10ª ed., Madrid, Civitas, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La apelación en el contencioso electoral*, en: *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1992.
- GÓMEZ MENDOZA, Miguel Ángel, *Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: Definición, clasificación y metodología*. Revista de Ciencias Humanas – UTP. N° 20. Colombia, Pereira, 2000.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “*El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*”, en Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo De Larrea (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, 2008.
- GONZÁLEZ CAMACHO, Oscar, *La Justicia Administrativa*, San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2001.
- GONZÁLEZ, Roy, *Candidaturas independientes ¿empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios?*, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, núm. I, México, enero-junio 2015.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Derecho administrativo iberoamericano*, Granada, España, Publidisa, 2005.
- MATTES, Heinz, y MATTES, Herta, *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*. Madrid, España. 1979.
- HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Facultades de investigación de la autoridad administrativa electoral y libertad de expresión: transformers*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- HIDALGO CUADRA, Ronald, *La sanción administrativa*, San José, Editorial Isolma, S.A, 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús *Los valores éticos tutelados por el régimen electoral*, México, UNAM, 1997.

- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, IEDF, 2002.
- Instituto Federal Electoral, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2010.
- JUNTA LOCAL EJECUTIVA EN EL ESTADO DE VERACRUZ, (2009), *Memoria del Proceso Electoral Federal 2008-2009*. Xalapa.
- LÓPEZ MEDINA, Diego, *El Derecho de los Jueces*, Colombia, Legis Editores, 2000.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro. Génesis del procedimiento especial abreviado ante el IFE, TEPJF, 2011.
- MAGGIORE, Giuseppe. *Derecho Penal*. Temis, Bogotá 1965.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1995.
- MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal. Parte general*, 5ª ed., Barcelona, Reppertor, 1998.
- MORENO TRUJILLO, Rodrigo, *Análisis del procedimiento Sancionador Especial en el estado de Jalisco en el Proceso Electoral 2014-2015*, México, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2015.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”, en *Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado*, 2017, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2016).
- NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1994.
- NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993.
- NOHLEN, Dieter y SABSAY, Daniel “*Derecho electoral*”, en Dieter Nohlen, *et al.* (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “*Convención Americana Sobre Derechos Humanos (pacto de San José)*”, en OEA, 2014, disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) (fecha de consulta: 21 de octubre de 2016).



- OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 46, UNAM, México, 1993.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000.
- PATIÑO, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- POZO GOWLAND, Héctor... [et.al.], *Procedimiento Administrativo*, 1a ed., Buenos Aires, La Ley, 2011.
- PRADO HIDALGO, Nicolás, *El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos*, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 14, Costa Rica, julio-diciembre 2012.
- PRIETO, Luis, *Ley, principios, derechos*, Dykinson, Madrid, 1998.
- PRUD'HOMME, Jean-Francois, "Consulta popular y democracia directa", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE*, núm. 15, México, noviembre de 1997.
- REBOLLO PUIG, Manuel, Izquierdo Carrasco Manuel, Lucia Alarcón Sotomayor, Bonilla Castro Elsy, y Rodríguez Sehk Penélope, *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. 3ª Ed. Santafé de Bogotá, Ediciones Uniandes, 1997.
- REBOLLO PUIG, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucia Alarcón Sotomayor, Bueno Armijo Antonio, "Panorama del derecho administrativo sancionador en España". *Revista estudio Socio-Jurídicos*, vol. 7, Núm. 001. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2005.
- RODRÍGUEZ CEPEDA, Bartolo Pablo, *Metodología Jurídica*, México, Oxford University Press, 2006.
- RODRÍGUEZ, Gregorio, GIL, Javier, y GARCÍA, Eduardo, *Metodología de la investigación cualitativa*. España, Ediciones Aljibe, 1996.
- ROLDÁN, José, *Derecho Administrativo*, Oxford University Press, México, 2008.
- *El procedimiento especial sancionador en materia electoral* (Cuadernos para el debate proceso electoral federal 2011-2012), México, Instituto Federal Electoral, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Porrúa, 2006.
- *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza Editorial, 1980.

- SIERRA FUENTES, Guillermo y Víctor Yuri Zapata Leos, Los principios constitucionales de la materia electoral en México, Chihuahua, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.
- SUAY RINCÓN, J, *Sanciones Administrativas. Bolonia*: publicaciones del Real Colegio de España.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Autoridades electorales en México: manual del participante*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, 2010.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, México, mayo de 2007.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2010.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- VARAS-IBÁÑEZ, AA.VV., Gonzales, Santiago. Derecho administrativo iberoamericano.
- VIDA FERNÁNDEZ, José, “*Las sanciones administrativas: conceptos y elementos*”, en *ocw.uc3.es*, marzo de 2014, disponible en <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion12.pdf> [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2016].
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FEC, 1969.
- ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010”, en *Revista de Sociología*, núm. 24, México, 2010.

## **Legisgrafía**

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 2013.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014.