

## **La Inequidad de los Topes de Campaña Electoral para los Independientes: Caso de Nuevo León**

*(Inequality in Election Campaign Expenditure Tops as for Independents: Case of Nuevo León)*

**Maldonado-Lazos, L.C., & A. Guillen.**

**UANL, San Nicolás de los Garza, N.L., México**

**Resumen.** Se describen los topes de gastos de campaña electoral y la falta de claridad en la sanción de nulidad. Se explica el necesario régimen sancionador para el fortalecimiento de los principios de derecho electoral.

**Palabras claves.** Gastos electorales, régimen sancionador, tope

**Abstract.** Maximum levels of election campaigns and lack of clarity in declaring null aspect are described. The necessary punitive systems as a means to strengthen the principles of election rights are explained.

**Keywords.** Election expenditure, punitive system, top

### **I.- Introducción**

En una sociedad que busca un cambio no sólo sustancial o formal sino pragmático, la credibilidad en sus instituciones es fundamental; situación que comienza con la autonomía y fortalecimiento de las instituciones electorales, para lo cual se requiere sujetar éstas, a los dictados de la transparencia; por otra parte, en busca de la consolidación de la democracia, se requiere que una democracia transformadora evolucione y dé respuesta con cierta precisión a las necesidades sociales.<sup>1</sup> Para responder a estas demandas es que el Estado Mexicano ha trabajado en las últimas legislaturas para la transformación de las instituciones y mecanismos en materia

---

<sup>1</sup> Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg han destacado que las características de la transición mexicana, "a diferencia de otras, son que fue votada, que no rompió de lleno con el régimen anterior, sino que el cambio fue paulatino y gradual, y que el diseño de nuevas instituciones, la definición de las reglas del juego, estuvo dada por la recuperación de las existentes". Alcántara, Manuel y Freidenberg Flavia, "Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe." En: Reformas económicas y consolidación democrática, Madrid, Síntesis, 2006, p. 311

electoral, constituyendo una de las respuestas el motivo que conllevó a la adopción de las reformas de carácter Constitucional del 2012 y 2014.

Fue meritorio que en el contenido de las reformas constitucionales de 2012, se integró a nuestra Constitución Federal la posibilidad de participación en materia electoral de las candidaturas independientes o apartidistas, lográndose plasmar uno de los puntos torales para lograr una verdadera integración de dichos actores políticos, consistente en proporcionar al candidato los medios idóneos para contender y poder sostener una campaña política que respete los principios del Derecho Electoral, creando de este modo, un nuevo modelo de participación político-electoral. Como hace ver Hans-Jürgen Puhle: “*los partidos no pudieron «cumplir» lo que se esperaba de ellos.*”<sup>2</sup> La crisis de los partidos políticos ha orillado a la aceptación de modelos de representación política como ocurre con las candidaturas independientes, aunque ello conlleva la generación de una nueva institución con todas sus consecuencias. Lo cual no implica solamente, utilizando la afortunada expresión de Daniel Cazés, una creación de alternativas o de poderes democráticos.<sup>3</sup> Bajo ese espectro, es que fue ganando terreno la introducción de una figura muy divulgada de la llamada democracia directa que son las candidaturas independientes. La cual, no obstante, responde a una realidad mucho más compleja, pues como Kathleen O’Neill ha dejado de manifiesto que las candidaturas no tradicionales como las candidaturas presidenciales independientes:

---

<sup>2</sup> Puhle, Hans-Jürgen, “Crisis y cambio de los partidos *catch-all*.” En: Montero, José Ramón, Gunther, Richard, Linz, Juan, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta, 2007, p. 88. El mismo autor agrega que: “el potencial movilizador y el grado de representatividad de los partidos se han reducido.” *Ídem*.

<sup>3</sup> “Nosotros nos referimos, en cambio, a la *creación de alternativas* y a la vez a la *creación de poderes democráticos*, evocando la noción de que el poder se crea, se construye, se comparte, pues asaltarlo y tomarlo es el inicio de una reproducción de las relaciones que se busca transformar...En esta óptica, crear alternativas o poderes democráticos significa construir legitimidades sociales y nuevos poderes cuyas características principales consisten en que: no están concebidos para la opresión y, en última instancia, sus objetivos son antiopresivos. Surgen de la vocación de autonomía e independencia así como de proyectos de reconocimiento de las diferencias, de tolerancia a las mismas, de su anulación como fundamento de las desigualdades, de su deconstrucción y de la estructuración de relaciones igualitarias. Proviene de las experiencias vividas por aquellos protagonistas que (merced, por ejemplo, a la opresión genérica o étnica, al corporativismo, al caciquismo) han estado en situaciones de dependencia, subordinación, desigualdad y discriminación que los han mantenido al margen de su propia representación en las decisiones que les conciernen de manera directa.” Cazés, Daniel, “Creación de alternativas y poderes democráticos en el México de hoy.” En: Cazés, Daniel (Ed.), *Creación de alternativas en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, 1999, pp. 7-10.

“...son un sello distintivo de las crisis de la representación democrática.”<sup>4</sup> Cabe destacar que esta apreciación puede extenderse a cualquier nivel de gobierno en el que se abra la posibilidad de una contienda electoral para candidaturas independientes.<sup>5</sup> Aunque desde una perspectiva constitucional Diego Valadés expone que para el caso específico mexicano, las candidaturas independientes se han reflejado como una demanda concerniente: “...en la erosión de la ya exigua confianza en los partidos políticos”.<sup>6</sup>

No obstante, una vez que el marco constitucional y legal en México abrió la competencia para esta clase de candidaturas, estas figuras deben ser reguladas con esmero,<sup>7</sup> por lo que hace a los temas financieros; el papel que desempeña el dinero en su promoción; los instrumentos del control del patrocinio de los candidatos, sin dejar de lado que todo esto debe converger para el desarrollo de una equidad en la competencia entre los actores políticos, particularmente para evitar, la inequidad de los topes de campaña en el papel de los independientes. Sin embargo, aclaramos que la equidad tiene que ser sujeta a reglas estrictas de fiscalización.

En este artículo, nos ocupa analizar si las citadas Reformas Estructurales en materia Electoral obedecen al objetivo de insertar legalidad y certeza, como respuesta a la evidente crisis de Derecho existente en nuestro país, la cual hace alusión a que el sistema de corrupción que da lugar a la crisis de legalidad es comúnmente promovido o gestionado por las burocracias de los partidos y por los *lobbies* de los negocios, que tienen sus propios códigos de comportamiento.<sup>8</sup> Para lo cual, conviene observar que

---

<sup>4</sup> O'Neill, Kathleen, “Política descentralizada y resultados políticos en los países andinos.” En: Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María, Pizarro, Eduardo (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2008, p. 302.

<sup>5</sup> “Pese a estos problemas, el frente tuvo una actuación bastante buena en esos comicios municipales. Aunque en ellos aparecieron los primeros candidatos “independientes”, que pusieron de manifiesto una deslegitimación de los grandes partidos, en su mayor parte estaban alineados con estos últimos.” Tanaka, Martín, “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos, y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela.” En: Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María, Pizarro, Eduardo (Eds.), *op. cit.*, p. 100.

<sup>6</sup> Valadés, Diego, “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes.” En: Cienfuegos Salgado, David, López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 453.

<sup>7</sup> “La crisis de los partidos no ha derivado en una crisis del propio sistema democrático”, Puhle, Hans-Jürgen, *op. cit.*, p. 98.

<sup>8</sup> El lector puede consultar la publicación del jurista Luigi Ferrajoli “Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional”, Ferrajoli, L., *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2011, p. 53. “El binomio «dinero-política» no sólo es antiguo sino que es, quizá, tan necesario como conflictivo. Desde la

estos patrones conductuales tienen un peso en las campañas políticas, por lo que este estudio tiende a proporcionar una aportación que incida en el estudio de los topes de campaña y sus repercusiones en los candidatos independientes, por lo que brinda evidencia sobre la falta de equilibrio en las sanciones en los actores políticos, como es el caso de las sanciones en topes de campaña puesto que a los candidatos independientes no se les trata de manera equitativa.<sup>9</sup>

Estas reformas modificaron el papel tradicional que había erigido al Instituto Federal Electoral como autoridad electoral desde su creación en 1990, que atendió a la configuración de un órgano electoral que legitimara las elecciones; no obstante el sistema electoral no se circunscribe únicamente a las elecciones, sino que se extiende a las erogaciones durante las campañas que tienen consecuencias en los resultados electorales, así, tal y como señala Félix Ulloa: “*Muy poco se cuestionó en los siglos precedentes, la importancia de regular el dinero que definía los resultados electorales; eso era así por el nivel de desarrollo de las sociedades, donde la ausencia del sufragio*

---

aprobación en Gran Bretaña, en el año 1883, de la primera normativa de la época moderna en materia de financiación de la política, los intentos de disciplinar tal binomio han sido una constante en los distintos ordenamientos jurídicos de los sistemas democráticos. Podría decirse que la financiación de la política es instrumental para la consolidación de una democracia sostenible. La actividad de los partidos políticos en el seno de los regímenes democráticos requiere de ingentes recursos económicos. Si a ello sumamos la necesidad de financiar las campañas electorales y las actividades conexas a las mismas, la dependencia entre política y dinero se hace más que evidente. En este contexto, resulta imprescindible la adopción de normas que regulen la financiación de unos y otras que, por un lado, mantengan intactos los valores fundamentales de la democracia —tales como el principio de igualdad, la libertad de los electores, la autonomía de los electos o la libertad de expresión de los primeros y la libertad de expresión e información de los segundos—; y que, por otro, eviten exponer el sistema democrático a fenómenos degenerativos que puedan socavar sus propios pilares —tales como el clientelismo, la corrupción o la financiación interesada de candidatos y campañas por parte de grupos de poder que traten de incidir en el proceso de formación de la voluntad política—. Véase Blanco Valdés, R., “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 163-197.

<sup>9</sup> “Una vez que se han legalizado las candidaturas independientes existe una ardua tarea para los legisladores para integrar, explicitar y armonizar la figura apartidista sin omitir nada. En este sentido vale la pena apuntar que los vacíos legales han sido características en algunas cuestiones electorales. Así pues, la regulación secundaria debe establecer de manera clara las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos para la participación en un contexto de competencia e igualdad.” Sarabia Rios, Cecilia, “Candidaturas independientes: ¿Más ciudadanía en los procesos electorales?”, *Quid Iuris*, Chihuahua, vol. 28, marzo-mayo de 2015, pp. 89-113.

*universal era la limitante principal para demandar la participación equitativa.*"<sup>10</sup> Ahora se ha auspiciado un nuevo marco institucional para la actuación de las autoridades electorales como órganos reguladores de los procesos electorales, que atiende al complejo contexto social y político del país que impacta en la democracia electoral y con ello, en la democracia mexicana.

José Sosa describe que: "*La responsabilidad - y sus componentes informativo y justificatorio- es complementada, por otro lado, por las sanciones que pueden resultar de la valoración que se haga de las cuentas rendidas. Pero la aplicación de las sanciones está mediada por la debida discusión pública de éstas.*"<sup>11</sup>

Toda reforma constitucional apareja un cambio de reglas en el comportamiento de las instituciones, o como Gabriel L. Negretto argumenta: "*en tanto los cambios de reglas son costosos y generan incertidumbre, los actores políticos prefieren mantener las instituciones existentes o, de reformarlas, realizar cambios menores y de detalle.*"<sup>12</sup>

Como resultado de las Reformas Constitucionales en materia electoral de 2014, se observan modificaciones en donde se introdujeron adecuaciones trascendentales en materia de financiamiento, específicamente en materia de fiscalización a los recursos de los partidos políticos, que en palabras de Leonardo Valdés Zurita:

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue otra de las aportaciones más representativas de los procesos de reforma llevados a cabo durante la década de los noventa. Como un precedente dentro de las iniciativas encaminadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en México, se fijaron topes a los gastos de

---

<sup>10</sup> Ulloa F., "Financiamiento Político órganos de control y regímenes de sanciones." En: Griner, Steven, Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas, El desafío del financiamiento político en América Latina*, Organización de los Estados Americanos (OEA), San José, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004, p. 108. Además Daniel Zovatto resaltó que "la sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación, demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos... La experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política." Zovatto, Daniel. "La regulación de los partidos políticos en América Latina". En: Ávila Ortiz, Raúl (et. al.) (coords). *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectivas para México*, México, IJ-UNAM, IDEA e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2012, p.63.

<sup>11</sup> Sosa, José, "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio," Sosa, José (Comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 35.

<sup>12</sup> Negretto, Gabriel L., "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina," *Journal of Democracy* (Spanish Version), No 1, Spring 2009, pp. 38-54.

campana y, desde 1993 los partidos políticos, presentan ante el Instituto Federal Electoral, informes sobre sus ingresos y gastos...actualmente la fiscalización comprende una etapa en donde recibe diversos informes sobre ingresos y gastos, otra que implica procesos de revisión y auditoría y, una más, vinculada al régimen sancionador aplicable.<sup>13</sup>

Este logro engloba los aciertos de la fiscalización de los gastos de campaña, sobre lo cual Salazar Ugarte refiere: “*Dinero y política; política y dinero. Dos conceptos que se atraen como si se tratara de polos opuestos. La clave de la unión está en la naturaleza compartida por ambas nociones el poder.*”<sup>14</sup> Y es que para evitar la corrupción, se debe tener de forma pre-establecida un control de los gastos de nuestras campañas políticas, arena en donde se debate la obtención y se logra el acceso al poder.

## II.- Tope de Gastos de Campaña.- Falta de claridad en la sanción de nulidad

Al establecer como conducta sancionable el exceder los topes de campaña estamos consiguiendo un triunfo democrático, logrando una evolución en la aplicación y materialización del concepto; situación que debe ocuparnos en el presente siglo, como un pilar esencial dentro del contexto electoral.<sup>15</sup> Para garantizar la equidad de los actores políticos en el proceso electoral es fundamental contar reglas claras de fiscalización de los gastos en campañas y precampaña. En la medida en que existan medios para conocer los desajustes de la acción gubernamental, se hace más tangible la idea de un mejor gobierno, de una democracia más efectiva y de unos derechos

---

<sup>13</sup> Valdés Zurita, Leonardo, “Hacia una nueva reforma Electoral,” *Quid iuris*, Chihuahua, vol. 21, junio-agosto de 2013, pp. 15-32.

<sup>14</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Transparencia: ¿Para qué?” En: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El Poder de la Transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. XV.

<sup>15</sup> “Debe tenerse en cuenta como punto de partida, que el estado de la legislación norteamericana en materia de campañas electorales hasta el pronunciamiento del Tribunal, Inglaterra fue el primer país que optó por la vía de limitar los gastos de los candidatos cuando, en 1883, aprobó la *Corrupt and Illegal Practices Act*, ley que ha constituido hasta nuestros días la espina dorsal de la legislación británica sobre los aspectos económicos de las campañas. Esa legislación, reforzada por medidas posteriores, como la *Representation of the People Act*, de 1918, fue posteriormente incorporada por los Estados Unidos, país en que la vigencia de las medidas limitadoras de los gastos electorales de los candidatos tendría una evolución marcada por recurrentes derogaciones y recuperaciones.” Blanco Valdés, R., “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *op. cit.*, p. 170.

individuales vigentes y garantizados. Buscando que los actores políticos cuenten con medios equitativos para los límites de campaña y sanciones para quienes los incumplan.

De allí la pertinencia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización de los gastos de campaña. Ya que una estricta regulación de los gastos de campaña es la única manera de lograr una contienda equitativa en el nuevo modelo de participación político-electoral. Situación que se contempla en las modificaciones de la reforma político-electoral del año 2014.

Es importante para lograr los objetivos de los principios rectores de los procesos electorales contar con una legislación clara y precisa de nuestros ordenamientos legales. Situación que evidentemente, no se cumple en el caso de la evidente deficiencia de la redacción del artículo 331 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, que establece que una elección será nula cuando “*se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado*”, puesto que no es clara ni determinada y además, impone una sanción desproporcionada e inequitativa. En efecto, dicho precepto establece que:

Artículo 331. Una elección será nula:

V. Cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Serán consideradas como violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

- a. Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b. Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley; y
- c. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento de la votación válida emitida.

En este caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un Municipio, Distrito electoral o en el Estado cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección. Ningún partido podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.<sup>16</sup>

En efecto, la redacción de la fracción V inciso a) del artículo 331 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, es inconstitucional por establecer una sanción ambigua e imprecisa y por tanto, violatoria del principio de seguridad jurídica y de tipicidad (*aplicables al derecho electoral sancionador*) pues arroja dudas sobre el principio de legalidad en materia de sanciones administrativas, aplicable a las infracciones electorales:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por

---

<sup>16</sup> Artículo 331, *Ley Electoral del Estado de Nuevo León*.

el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.<sup>17</sup>

Estas reflexiones nos llevan a formular los siguientes cuestionamientos con los que pretendemos abordar la tesis que respalda este artículo sobre la inequidad de los topes de campaña:

A.- ¿Si, para que la sanción de nulidad sea procedente, debe ser *exactamente* un cinco por ciento dicho excedente o también en el caso de que el excedente sea *de más* de un cinco por ciento? ¿O un cinco por ciento sí, pero un seis por ciento, no?

B.- ¿Si el exceso proviene de todos los candidatos de una elección (Gobernador) en su conjunto o nada más de un único candidato?

C.- ¿O solamente se aplicaría dicha sanción de nulidad en el caso de que el candidato ganador sea el que haya incurrido en el exceso?

Lo anterior, puesto que puede acontecer que el que haya incurrido en el exceso haya sido el que haya quedado en segundo lugar y ante ello: ¿También se anularía la elección y se convocaría a nuevas elecciones aunque no participase él, con los consecuentes perjuicios de organización, presupuestales y de irritación social?

D.- ¿El excedente de “*gastos de campaña*” se refiere únicamente a la elección de Gobernador o a todas las campañas de la jornada electoral? Lo anterior, dado que el financiamiento público se otorga a los partidos políticos, en su conjunto, no a cada candidato en particular.

E.- ¿El término “*tope de gastos de campaña*” utilizado en toda la legislación electoral estatal (artículos 45 inciso b, segundo y tercer párrafo, 138 último párrafo, 203, tercer párrafo, 211, tercer párrafo, 215 inciso I), es equivalente al término “*gasto de campaña*” previsto en el artículo 331 fracción V inciso a. de la misma ley?

F.- ¿Por qué si en todo caso es el *mismo término* o son equivalentes (“tope de gastos de campaña” y “gasto de campaña”), el legislador, no cuidó en tratándose de una nulidad de elección (*la sanción más grave que pueda establecer el legislador*) de utilizar el *mismo término* (“tope de gastos de campaña”) como para establecer que su

---

<sup>17</sup> Tesis: 377, Novena Época, t. I, septiembre 2011, p. 1388.

rebase traería como consecuencia la mayor sanción posible al sufragio ciudadano y al derecho fundamental de ser votado?

Recordemos que en materia electoral, al tratarse de infracciones y sanciones, se importan los principios en materia penal de seguridad jurídica, *nula pena sin ley*; por tanto, si el legislador fue ambiguo e impreciso en la redacción de tal precepto y de tal sanción (*nulidad de elección*), es que la misma debe considerarse inconstitucional y por ende, inaplicable al caso que nos ocupa, para corroborar lo expuesto se adjunta el siguiente precedente judicial:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**

El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado

distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.<sup>18</sup>

### **III.- Un necesario régimen sancionador para el fortalecimiento de los principios de derecho electoral**

Tal y como señala Francisco Sosa “... *donde se presentan mayores problemas conceptuales para el Estado de Derecho es en la producción legislativa, es decir, allí donde nos produce un mayor desasosiego –desasosiego democrático–*”; la falta de claridad transgrede las garantías de la sociedad. Una auténtica garantía del Estado de Derecho debería tener carácter objetivo y no debería definirse como un derecho a ser tratado por la autoridad estatal “*a conciencia*”. De esta manera la garantía misma quedaría sin contenido.

A continuación, citamos un criterio judicial que expresa el deber de los juzgadores de garantizar certidumbre y seguridad jurídica en las cláusulas de carácter general; esta tesis aislada es resultado de un control de convencionalidad realizado para desaplicar una norma inconstitucional local:

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 273 BIS, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, AL NO PRECISAR QUÉ ACCIÓN U OMISIÓN SANCIONA NI QUÉ TIPO DE DAÑO EN CONCRETO DEBE ABSTENERSE DE REALIZAR EL SERVIDOR PÚBLICO, VIOLA EL PRINCIPIO *NULLUM CRIMEN NULLA POENA SINE LEGE CERTA*.

---

<sup>18</sup> Tesis: 1a. CCCXVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2014, p. 572.

El principio de legalidad reconocido como un derecho humano en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que la descripción de las prohibiciones y de las sanciones sea exhaustiva y precisa, en aras de que el gobernado pueda conocer claramente lo que le está prohibido y permitido, así como las consecuencias de la infracción a la norma. Ahora bien, el artículo 273 Bis, fracción VII, del abrogado Código Penal para el Estado de Chiapas dispone que es un delito contra la administración de justicia cometido por servidores públicos ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida; sin embargo, la porción normativa "ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño", es una cláusula de carácter general que contraviene el principio de legalidad *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, en razón de que, al no precisar qué acción u omisión sanciona ni qué tipo de daño debe abstenerse de realizar el servidor público, podría caber cualquier tipo de conducta que escapara al bien jurídico protegido de dicha norma (la administración de justicia), lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, y viola el citado principio penal. Consecuentemente, los juzgadores están obligados a desaplicar el mencionado precepto como resultado del control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, en términos de los artículos 1o. y 133 constitucionales.<sup>19</sup>

El régimen sancionador electoral debe regirse por el respeto irrestricto de los principios jurídicos que informan al Derecho Electoral, para de este modo, asegurar los derechos políticos de la ciudadanía en general. Ello implica que el poder correctivo, debe ser acotado, tal y como lo sostiene la siguiente jurisprudencia que se adjunta:

#### RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la

---

<sup>19</sup> Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) 10 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2012, p. 1694.

consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.<sup>20</sup>

En consecuencia, se observa que la aplicación de *nulidad* en dichos casos afectaría de forma directa e incuestionable un conjunto de principios electorales, esto de conformidad con lo expresado por Álvarez Conde, quien refiere los siguientes: i) impedimento del falseamiento de la voluntad popular, ii) conservación del acto electoral, y iii) principio de unidad del acto electoral.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Tesis: 7/2005, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, TEPJF*, Tercera Época, 11 de junio de 2004, p. 276.

<sup>21</sup> Álvarez Conde, Enrique, "Los principios del derecho electoral," *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 9, mayo-agosto de 1991, pp. 9-37. El principio del impedimento del falseamiento de la voluntad popular ha sido pronunciado en sendas jurisprudencias del Tribunal Constitucional Español como STC 15/2000, de 20 de enero de

Para efectos de este estudio, consideramos que los *topes de campaña* son un inmejorable mecanismo para garantizar la equidad en los procesos electorales y sostienen la viabilidad del régimen sancionador electoral; ventajas que como describe Agostini: “*tienen por objeto disminuir la dependencia de los legisladores respecto a grupos de interés.*”<sup>22</sup> De manera que estamos de acuerdo con Agostini cuando manifiesta la pertinencia de mecanismos para regular el financiamiento de las campañas electorales que se despliega en una tríada: “*límites al gasto de un candidato, los límites a las contribuciones privadas para campañas electorales y el financiamiento público de campañas.*”<sup>23</sup> Pues en el supuesto de generarse un marco en donde las reglas se encuentren definidas de manera poco clara para los diversos actores electorales y con tendencias que favorezcan o propicien una contienda inequitativa entre los contendientes traería una predilección en el posicionamiento de algún candidato al tener mayor acceso o un acceso diferenciado y por lo tanto, llevarlos a una campaña desleal.

Desde el punto de vista de los principios del Derecho Electoral, la aplicación de la equidad en los *topes de campaña* para todos los contendientes debe coadyuvar para asegurar la voluntad popular expresada en las elecciones. De manera que el *principio de impedimento del falseamiento de la voluntad popular* puede contribuir para salvaguardar el cumplimiento de las reglas en el proceso electoral. Se trata de un principio de interpretación que puede contribuir para perfeccionar la actuación de las instituciones electorales, por lo cual es patente que en la aplicación de los topes de campaña, en caso de estimarse que su rebase pueda ser causal para aplicar la nulidad de una elección, debe atenderse a principios de interpretación que puedan auxiliar a los juzgadores para proteger los derechos políticos de los ciudadanos y asegurar la equidad en la competencia electoral para los actores políticos:

En suma, para que sea utilizado en el razonamiento de un órgano de aplicación, todo principio exige una «concretización»: esto es, debe ser «transformado» en una regla precisa (relativamente precisa). Prácticamente, concretizar un principio significa determinar las reglas «implícitas» (en sentido amplio) que pueden obtenerse del mismo,

---

2000; STC 169/1991, de 19 de julio de 1991; STC 157/1991, de 15 de julio de 1991; STC 193/1989, de 16 de noviembre de 1989. El principio de conservación del acto electoral ha sido objeto de pronunciamientos en las interpretaciones judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concretamente en la Jurisprudencia 9/2005; Jurisprudencia 9/98.

<sup>22</sup> Agostini, Claudio A., “Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010”, Centro de Estudios Públicos, [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5011\\_3155/DOC\\_CAgostini\\_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5011_3155/DOC_CAgostini_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf), p. 2.

<sup>23</sup> *Ídem.*

y por lo tanto: a) en primer lugar, determinar su ámbito de aplicación, decidir a cuáles clases de supuestos concretos es aplicable; en segundo lugar, determinar al mismo tiempo sus excepciones, o sea las subclases de supuestos a los que no es aplicable.<sup>24</sup>

Asimismo, también es importante como señala Martínez Espinoza que los recursos públicos en el financiamiento de las campañas se apliquen con imparcialidad, pues la parcialidad en el uso de los recursos puede afectar la equidad de la competencia entre los actores políticos.<sup>25</sup>

Para que la imparcialidad pueda ser asegurada durante las campañas, los recursos públicos tienen que someterse a un esquema de rendición de cuentas que garantice la transparencia en beneficio de los votantes, ello requiere que las autoridades electorales, usando las palabras de Daniel Zovatto “*controlen el uso del dinero*”<sup>26</sup> tanto de los partidos políticos como de los candidatos independientes, de tal suerte que la inserción de un régimen sancionador contribuya para transparentar el recurso privado que ingresa a las campañas, pero ello debe ser aplicable de forma imparcial a *partidos políticos y candidatos independientes*, teniendo como requisito ineludible que las sanciones aplicables deben ser concretas, precisas y que no dejen margen de discrecionalidad por el juzgador.

Viene al caso, aquí citar la tesis de jurisprudencia 7/2005 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de sanciones en materia electoral:

En el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las

---

<sup>24</sup> Guastini, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Madrid, Trotta, 2008, p. 79.

<sup>25</sup> Martínez Espinoza, Roberto, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014. p. 40.

<sup>26</sup> Zovatto, Daniel, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos.” En: Nohlen, Dieter *et al.* (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 783.

conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

En el caso que nos ocupa, la sanción prevista en el artículo 331 fracción V inciso a. de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, *no se encuentra “determinada” (puesto que está sujeta a múltiples interpretaciones, como fue expuesto) y además, su aplicación e interpretación debe ser estricta y restrictiva: así, si dice textualmente que exceda en un cinco por ciento, pero no en más de un cinco por ciento, ello debe atribuirse a una falla de previsión legislativa, pero no al gobernado receptor de dicha previsión legal. Las normas que establecen sanciones, deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, implicando la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón:*

NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.

Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación

del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.<sup>27</sup>

Además, conviene recordar que en cualquier caso, se estaría invalidando la expresión máxima de soberanía de un pueblo: una elección. Y además, la invalidación de un *derecho fundamental a ser votado*:

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la

---

<sup>27</sup> Tesis: P./J. 33/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1124.

conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.<sup>28</sup>

Por otro lado, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León definió, mediante el acuerdo CEE/CG/08/2014, el *tope de gastos de campaña* para la elección de Gobernador en el considerando DÉCIMO SEGUNDO y aprobado en el resolutivo PRIMERO de dicha resolución, los cuales se transcriben a continuación:

DÉCIMO SEGUNDO. Que por estos motivos, razones y fundamentos, se proponen los Topes de Gastos de las Campañas para las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos del año dos mil quince, en los términos siguientes:

TOPES DE GASTOS PARA LA CAMPAÑA DE GOBERNADOR 2015 CANTIDAD EN MONEDA NACIONAL \$49'929,949.27

(...)

Por lo anteriormente expuesto, motivado y fundado, se acuerda:

PRIMERO. Aprobar los Topes de Gastos de las Campañas para las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos del año dos mil quince, en los términos del presente acuerdo.

No existió ningún otro “*tope de gastos de campaña*” para la elección de Gobernador en el Estado de Nuevo León que haya sido autorizado por la autoridad electoral.

Entonces, la única interpretación constitucionalmente válida sería que ningún candidato (*incluidos los candidatos independientes*) pudiese rebasar el (*único*) tope de gastos de campaña: ¿Cuál?, el único autorizado por la Comisión Estatal Electoral que fue de \$49'929,949.27; y la única sanción posible, términos del artículo 331 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, sería que se gastara un excedente *exactamente* de la cantidad de \$2,496,497.4635 (*ni un peso más ni un peso menos*) dando un total de \$52,426,446.7335

Ahora bien, en el caso de que se considerase que para que no se anulase una elección, cualquier candidato *no debiese rebasar* el cinco por ciento del monto

---

<sup>28</sup> Tesis: XXXI/2004, Tercera Época, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, 29 de octubre de 2003, pp. 725 y 726.

autorizado entonces, tendríamos que *todos los candidatos* pudiesen, sin riesgo de anulación, gastar la cantidad de \$52,426,446.7335

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en materia de *sanciones*, la ley debe ser taxativa y ha declarado preceptos inconstitucionales en materia penal, por no contener de manera clara y determinada las sanciones por ella pretendidamente queridas:

FALSEDAD EN DECLARACIONES RENDIDAS ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 247 DEL AHORA CÓDIGO PENAL FEDERAL VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, EN LA PARTE QUE SEÑALA "SE IMPONDRÁN DE DOS A SEIS AÑOS", PORQUE NO ESPECIFICA LA NATURALEZA DE LA PENA (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO).

El artículo 14, párrafo tercero, constitucional, consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el inveterado principio de derecho penal, que se enuncia como *nulla poena sine lege*. El alcance de dicha garantía no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador. Bajo estas premisas, es válido concluir que el primer párrafo del artículo 247, fracción I, del citado Código Penal, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro que establece como una de las sanciones previstas para el delito de falsedad en declaraciones ante autoridad distinta de la judicial, que "se impondrán de dos a seis años", sin especificar la naturaleza de la pena a que se refiere dicho lapso, resulta violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica, al no precisar la naturaleza de una de las dos penas que corresponden a la conducta que describe en su fracción I, esto es, mientras que la sanción pecuniaria se determina expresamente, señalándose los días multa correspondientes, el otro tipo de sanción resulta desconocido para los gobernados, al omitirse la clase de pena a que se refiere, generando incertidumbre tanto para éstos como para los juzgadores obligados a aplicar dicho precepto. La inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 247 del Código Penal Federal afecta específicamente a la pena temporal aplicable a la comisión del ilícito

descrito en éste y no así a la sanción pecuniaria prevista en el mismo, la que deberá ser aplicada en los casos concretos que deban resolver los juzgadores, en el entendido de que es sólo la porción normativa precisada la que se estima viciada, subsistiendo válidamente tanto el tipo penal como la sanción pecuniaria respectiva.<sup>29</sup>

#### EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.

El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.<sup>30</sup>

Ahora bien, en el caso de aplicarse lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales “LGIPE”, (*por ser dicha Ley General de jerarquía superior a la legislación estatal, en términos de lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*)<sup>31</sup> dicha Ley también establece un trato *inequitativo* respecto de los candidatos independientes en relación con los candidatos de los partidos políticos, puesto que si los candidatos de los partidos políticos rebasan el *tope de gastos de campañas*, son acreedores a una *multa (equivalente con un tanto igual al del monto ejercido en exceso)*, y en el caso de rebase de los candidatos independientes, se les puede sancionar con la *pérdida de la candidatura*; lo cual es a todas luces *inequitativo y discriminatorio*:

Artículo 445. 1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

---

<sup>29</sup> Tesis: P./J. 25/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 18.

<sup>30</sup> Tesis: 1a./J. 10/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 84.

<sup>31</sup> Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y

Artículo 446. 1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

h) Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General;

Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

Así, vemos que en la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales “LGIPE” está tratando de manera *diferenciada y discriminatoria* a los candidatos independientes, puesto que al candidato del partido político que sí rebase el tope de gastos de campañas, *no se le anula la elección*, sino que se le impone *multa*; en cambio, al candidato independiente, *sí se le puede aplicar la nulidad de la elección* y la sanción de no participación en la elección extraordinaria.

#### **IV.- Conclusión**

Las reformas constitucionales del año 2012 y 2014 han favorecido una transición hacia una democracia aplicada en donde podemos observar los albores de la gobernanza en donde la sociedad en general pueda tener una idea clara del manejo y uso de los recursos, así como una certeza de equidad en los procesos electorales.

De entre las innovaciones en las reformas, este artículo se refirió de forma específica a las implicaciones que tiene la inequidad que existe en este momento en la legislación electoral local, que sin lugar a dudas será sujeta a diversas modificaciones para el fortalecimiento de la democracia electoral y la inclusión de los actores políticos en escenarios que fomenten una sana contienda.

Particularmente se observó que el artículo 331 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece una sanción ambigua e imprecisa que deja en estado de desventaja a los candidatos independientes, además también pervierte la voluntad popular expresada en las elecciones al declarar anuladas las elecciones por rebasar los topes de campaña; sanción, que es desde nuestro punto de vista excesiva e inequitativa por solamente recaer la titularidad de la sanción en los candidatos independientes y no en los candidatos de los partidos políticos, cuando debieran tener el mismo *status* que todos los demás actores políticos.

Por otra parte, el artículo 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí tiene una disfunción al contemplar un trato diferenciado en las infracciones para los candidatos de los partidos políticos y los candidatos independientes, dejando a estos últimos también en una situación inequitativa y discriminatoria, al hacerles objeto de sanciones diferenciadas que nos parece extralimitada, pues la elección podrá ser anulada, e inclusive se les puede impedir de participar en las elecciones extraordinarias.

Es recomendable que se adecuen los ordenamientos legales para dar certeza a los actores políticos y principalmente a la ciudadanía que en las elecciones expresa su voluntad política. Para conservar los valores de la democracia, la institucionalidad democrática y hacer frente a aquellas crisis como la de los partidos políticos que han ido erosionando la representación política, sobre todo a raíz de la concentración del poder en el mercado y la confusión entre dinero y política que genera un distanciamiento entre electores y representantes.

Por ello, es conveniente la introducción de modificaciones en la ley para generar un ordenamiento justo y equitativo, pues por lo que hace a los candidatos independientes se trata de una institución que es válida, y más allá de los temores a

regresiones autoritarias, es una institución que en los momentos de crisis políticas puede canalizar el descontento y producir buenos resultados de gobernanza.

Así se puede cumplir con la finalidad de la ley que sea justa, equitativa y coherente. Los candidatos independientes son una institución que puede encuadrarse como la derivación de la voluntad popular por ser representada; sin embargo, no debe dejarse al margen una reflexión en cuanto a que debe procurarse que esta institución no incurra en discrecionalidades, acudiendo a un sistema de fiscalización que, por medio de instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, sujete a todos los actores políticos sin excepción a la ley y a la Constitución.

---

## V.- Bibliografía

- Agostini, Claudio A., *Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010*, Centro de Estudios Públicos, [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5011\\_3155/DOC\\_CAgostini\\_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5011_3155/DOC_CAgostini_Financiamiento-de-la-Politica-en-Chile.pdf).
- Alcántara, Manuel y Freidenberg Flavia, "Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe". En: *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis, 2006.
- Álvarez Conde, Enrique, "Los principios del derecho electoral," *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, mayo-agosto de 1991.
- Blanco Valdés, R. "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 87, enero-marzo de 1995.
- Cazés, Daniel, "Creación de alternativas y poderes democráticos en el México de hoy." En: Cazés, Daniel (Ed.), *Creación de alternativas en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, 1999.
- Ferrajoli, L., *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2011.
- Guastini, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Madrid, Trotta, 2008.
- Martínez Espinosa, Roberto, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- Negretto, Gabriel L., "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina," *Journal of Democracy (Spanish Version)*, Vol. 1, No 1, Spring 2009.
- O'Neill, Kathleen, "Política descentralizada y resultados políticos en los países andinos." En: Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María, Pizarro, Eduardo (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2008.
- Puhle, Hans-Jürgen, "Crisis y cambio de los partidos catch-all." En: Montero, José Ramón, Gunther, Richard, Linz, Juan, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta, 2007.
- Sarabia Rios, Cecilia, "Candidaturas independientes: ¿Más ciudadanización en los procesos electorales?," *Quid Iuris*, Chihuahua, vol. 28, marzo-mayo de 2015.

- Sosa, José, "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio." En: Sosa, José (Comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- Tanaka, Martín, "De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos, y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela." En: Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María, Pizarro, Eduardo (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2008.
- Salazar Ugarte, Pedro, "Transparencia: ¿Para qué?" En: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El Poder de la Transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- Ulloa F., "Financiamiento Político órganos de control y regímenes de sanciones." En: Griner, Steven, Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas, El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Organización de los Estados Americanos (OEA), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- Valdés Zurita, Leonardo, "Hacia una nueva reforma Electoral", *Quid Iuris*, Chihuahua, vol. 21, junio-agosto de 2013.
- Valadés, Diego, "Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes." En: Cienfuegos Salgado, David, López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Zovatto, Daniel. "La regulación de los partidos políticos en América Latina". En: Ávila Ortiz, Raúl (et. al.) (coords). *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectivas para México*, México, IIJ-UNAM, IDEA e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2012.
- "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos." En: Nohlen, Dieter *et al.* (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León.*
- Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2014.
- Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) 10 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2012.
- Tesis: 377, Novena Época, t. I, septiembre 2011.
- Tesis: P./J. 33/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009.
- Tesis: P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, abril de 2007.
- Tesis: 1a./J. 10/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006.
- Tesis: 7/2005, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, Tercera Época, 11 de junio de 2004.
- Tesis: XXXI/2004, Tercera Época, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, 29 de octubre de 2003.
- Tesis: P./J. 25/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003.

Maldonado-Lazos, L.C., & A. Guillen. UANL, San Nicolás de los Garza, N.L., México,  
aguillen77@yahoo.com