

La presente investigación ha sido realizada por iniciativa y con financiamiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados de la misma, así como los contenidos y opiniones contenidas en él, no constituyen posición oficial del CEDAE ni de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni comprometen institucionalmente las mismas y son responsabilidad exclusivamente de los autores del estudio.

CONTENIDO

PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	5
Capítulo I	8
La función electoral en Colombia y su ámbito sancionador	8
Generalidades.....	8
El Derecho administrativo sancionador.....	11
Principios sustanciales.	14
Principios adjetivos	34
Capítulo II	49
Derecho administrativo sancionador en los países miembros de la UNIORE	49
Argentina	50
Bolivia	51
Ecuador	52
Perú.	53
Uruguay.....	54
El Salvador.....	55
Guatemala.	55
Honduras.....	56
República Dominicana	56
Paraguay	57
Puerto Rico.....	57
Nicaragua.....	58
Países de habla inglesa y/o de tradición del derecho del Common Wealth.	58
Brasil.....	60
México.....	61
Venezuela.....	69
Costa Rica	73
Panamá.....	76
Chile.....	82
Colombia	84
Capítulo III	91
Conclusiones	91
Bibliografía	93
Jurisprudencia y decisiones	93
Corte Constitucional. Sentencias de constitucionalidad.....	93
Corte Constitucional. Sentencias de tutela.....	94
Consejo de Estado.....	94
Corte Suprema de Justicia.....	94
Decisiones extranjeras.....	94
Procuraduría General de la Nación	95
Normatividad nacional y extranjera	95
Doctrina nacional y extranjera	96

PRÓLOGO

Durante los años de trabajo al frente de la Registraduría Nacional, hemos buscado construir una institución más moderna y eficiente, pero al mismo tiempo más receptiva frente a las necesidades y retos del país. Por esta razón hemos avanzado tanto en la conformación de equipos humanos cada vez más profesionales, al igual que tecnologías que permitan mayor agilidad en los procesos electorales, pues estamos convencidos que de esta manera conseguimos nuestro propósito de hacer de la organización electoral un poder neutro, que esté al servicio de los ciudadanos, con eficiencia y credibilidad.

Como parte de los esfuerzos realizados hemos dado cuerpo real al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales para que desde allí se promueva un mejor conocimiento e investigación sobre los diferentes elementos que componen un sistema político democrático. Tres líneas de trabajo han guiado la labor del CEDAE durante estos últimos años. La primera se ha concentrado en el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento. La segunda ha buscado ahondar la comprensión sobre los elementos que componen los procesos electorales y la tercera ha tenido como objetivo dar luces sobre las dinámicas de la participación justamente como componente material y sustantivo del ejercicio político.

Los trabajos que presentamos como resultado de esta nueva fase buscan proporcionar nuevas luces sobre los procesos políticos, complementando en gran parte los esfuerzos previos realizados y ayudando a generar nuevos enfoques y nuevas perspectivas sobre estas líneas de investigación.

La labor del CEDAE durante este año de 2015 también se ha extendido a generar mayor conciencia cívica sobre la importancia de la participación en el proceso electoral que conducirá a la renovación de las autoridades territoriales. Gracias a ello los ciudadanos han podido conocer de forma más amplia las dinámicas que la organización electoral, el gobierno y los organismos de control han desarrollado para promover unas elecciones justas y transparentes en todo el territorio nacional.

El conjunto de investigaciones que se publican no buscan dar razón de la coyuntura electoral sino explorar con una mirada más profunda las complejidades que componen el entramado de la democracia política en Colombia. Se ha ampliado el marco de temas a examinar sin perder de vista la necesidad de tener unas líneas de investigación consistentes a lo largo del tiempo. Esperamos que, al igual que en el primer conjunto de investigaciones, los contenidos de los estudios arrojen luces sobre el funcionamiento de nuestras instituciones electorales y den pistas sobre los retos y oportunidades que tenemos en frente para conseguir mejorarlas.

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

INTRODUCCIÓN

La República de Colombia es uno de los miembros creadores de la UNIÓN INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELECTORALES (en adelante UNIORE) desde el 22 de noviembre de 1991, a partir de la reunión creada para este propósito en la ciudad de Caracas a la que asistieron también los miembros acreditados de los organismos electorales de Antigua y Barbuda, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Santa Lucía, integrantes de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), y de los Organismos Electorales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, integrantes de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), debidamente autorizados por sus respectivos organismos. México, representado por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, posteriormente entró a formar parte de esta organización a partir de 1996.

De este extenso listado, puede verse que en la actualidad, nuestro país ocupa la tercera posición según el número de habitantes, siendo sólo superado por Brasil y México, a la vez que supera otras importantes naciones de la región como lo son Argentina, Chile o Venezuela. Así mismo, a pesar de la convulsionada vida política y de orden público que ha padecido el país desde hace más de seis décadas con el conflicto interno que padece, no puede desconocerse el peso que para los valores democráticos tiene Colombia, al punto que hace parte del imaginario colectivo nacional que somos «la democracia más antigua de América Latina».

Superadas las oscuras épocas de las dictaduras¹ —sin distingo del espectro político, pues han existido de derechas y de izquierdas— en esta parte del hemisferio occidental, que tanto azotaron particularmente a Sur y Centroamérica así como a países del Caribe tales como Haití o República Dominicana (siendo este último parte y cofundador de la UNIORE, a diferencia del primero), surgió en un momento neurálgico y trascendental para las democracias latinoamericanas y del

¹ A guisa de ejemplo: Jorge Rafael Videla en Argentina, Augusto Pinochet en Chile, Alfredo Stroessner (Paraguay), Marcos Pérez Jiménez (Venezuela), Hugo Bánzer (Bolivia), Manuel Antonio Noriega (Panamá), Juan María Bordaberry y Aparicio Méndez (Uruguay) o Humberto Branco (Brasil).

Caribe, la necesidad de unificar criterios en pro de la defensa de los intereses, constitución, conformación, sostenimiento y prosperidad de las democracias regionales.

Las doce conferencias que se han realizado hasta la actualidad han permitido ir decantando unos objetivos generales y específicos de este organismo supranacional electoral, habiendo sido la última en octubre de 2014 en Santiago de Chile², en la cual se trazaron unos objetivos comunes para toda la UNIORE, a saber: «incrementar la cooperación entre las Asociaciones que integran la Unión, así como entre los organismos electorales que forman parte de la Unión; impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales; estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales; formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión; promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que los soliciten».

El interés en el presente trabajo se orienta al primero, segundo, tercero y quinto de los objetivos comunes de la UNIORE y dar así, alcance y apoyo a las labores de la CEDAE en el seno de la Registraduría Nacional del Estado Civil en Colombia, así como del Consejo Nacional Electoral a la hora de investigarse, instruirse y juzgarse eventuales conductas o hechos que estén reprobados por la legislación administrativa que regula la función electoral.

En este contexto, debe iniciarse por decantar en qué consiste dicha función electoral —que es de raigambre constitucional— y qué aristas la componen, cuándo se pueden restringir los derechos o prerrogativas emanados de ella, su regulación normativa y los procedimientos en materia electoral. De esta manera, realizar la aproximación a la rama del ordenamiento jurídico que prohíbe y sanciona determinadas conductas, hechos o acciones que, en el seno de la función electoral y los derechos fundamentales y/o sociales que de ella surgen, afectan en mayor o menor medida esta función basilar de las democracias.

² Página web de la última conferencia: <http://www.uniore2014.cl>

Siendo entonces la función electoral regulada por normatividades propias del Derecho administrativo al ser esta la rama del saber jurídico que atañe al andamiaje y funcionamiento del Estado, es menester ubicar la naturaleza jurídica no sólo del Derecho administrativo sancionador —emparentado con el Derecho disciplinario y el Derecho penal pero más amplio que ellos³— sino que dentro de aquél, la potestad sancionadora del Estado en tratándose de la función electoral, es decir, el Derecho administrativo sancionador electoral.

A pesar de que Colombia posee una rica y asentada tradición jurídica en el ámbito del Derecho, es decir, doctrina y jurisprudencia abundan en nuestro andar jurídico y judicial —al punto de que el artículo 230 inciso 2º de la Constitución Política las instituye como criterios auxiliares de la actividad judicial—, el desarrollo del Derecho administrativo sancionador en materia electoral no ha tenido el auge que tiene, por ejemplo, en países como México, nación en la que es prolífica la doctrina y jurisprudencia al respecto, de allí que a lo largo de este trabajo estemos en constante remisión a los estudios y estado del arte en aquel país.

Así, se realizará el estudio frente a cada país de la Unión cotejando su actualidad jurídica y/o judicial con la nuestra —quizás en unos más profundo que en otros, ya que el estado del arte en cada estado es diferente en extensión o profundidad— a fin de verificar las similitudes o diferencias existentes, claro está, de acuerdo a la naturaleza jurídica de las normas sustanciales y procesales en cada ordenamiento jurídico.

³ « El universo del derecho sancionador no se limita al derecho disciplinario y al derecho penal a los que generalmente se hace referencia. Mas bien, como lo ha señalado la jurisprudencia, este derecho comprende un sistema complejo de situaciones que recubre diferentes ámbitos con características específicas, pero siempre sometido a unos principios de configuración claros, destinados a proteger las garantías constitucionales ligadas al debido proceso». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284/06.

Capítulo I

La función electoral en Colombia y su ámbito sancionador

Generalidades

Como toda democracia occidental, Colombia funda su organización política a través de su Constitución, la cual a su vez surge de la voluntad de sus nacionales en crearla por medio de sus representantes que, elegidos por aquéllos, plasman el querer democrático diverso de todos los habitantes del Estado. Es lo que conocemos como *constituyente primario*:

«El poder constituyente originario tiene por objetivo el establecimiento de una Constitución, está radicado en el pueblo y comporta un ejercicio pleno del poder político, lo que explica que sus actos son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, por lo que dichos actos escapan al control jurisdiccional»⁴.

De allí que el artículo 3º de la Carta Política de nuestra nación sea clara en preceptuar y recoger el principio de soberanía popular: «La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece».

Tal concepto de soberanía popular no debe confundirse con el de soberanía nacional, el cual es inherente, más que todo, a las relaciones diplomáticas internacionales que un país mantiene con sus vecinos: «El proceso evolutivo del principio de soberanía de las naciones en el concierto internacional debe entenderse ligado a la inalienable y permanente autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados»⁵.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141/10.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-249/04.

Si entonces, la soberanía reside en el pueblo y del cual emanan directamente los poderes públicos así como la elección de sus representantes tal y como lo dispone de manera taxativa el citado art. 3° de la C. Pol., es de allí que surge la función electoral la cual, por expreso mandato constitucional, germina del pueblo colombiano al igual que el Constituyente primario, esto es, de quienes nos otorgan la Carta Política para la posterior conformación de la democracia representativa y participativa que es la República de Colombia.

Es a partir de este concepto que el artículo 40 de la misma Carta Fundamental erige y reconoce el derecho a participar en la democracia —es decir, democracia participativa, que abarca otros ámbitos más allá de lo electoral⁶— y elegir a sus representantes en las corporaciones de elección popular —democracia representativa, cuyo concepto antecede al de democracia participativa y le da lugar a este último⁷—. Para los efectos de este trabajo, es menester hacer un poco más de énfasis sobre este concepto representativo pues el que si bien envuelve la necesidad de la participación del ciudadano, conlleva que dicha participación esté encaminada a la constitución, acción y vigilancia del sistema político.

De manera que el ciudadano no sólo tiene la posibilidad de participar «pasivamente» (si se acepta el término) en la conformación y vigilancia del sistema político que lo rodea —derecho al voto—, sino que también puede participar «activamente» en él, esto es, tener el derecho no sólo a elegir sino a ser elegido, siendo entonces parte al mismo tiempo pasiva y activa del poder político.

⁶ «El principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-336/94.

⁷ «Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida. Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-637/01.

Entonces, ya el voto no es una simple prerrogativa de la función electoral sino un derecho reconocido por la propia Constitución Política, precisamente por la evolución del concepto de democracia representativa a democracia participativa, de allí que sea el ejercicio del derecho al voto la manifestación por antonomasia de la función electoral que nos encontramos explicando en este acápite y por ello, la propia Corte Constitucional así lo ha entendido, cuando explica que:

«... los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa»⁸.

Con el anterior contexto, encontramos ajustada la definición de función electoral que proporciona ALJURE SALAME como interviniente en una demanda de constitucionalidad⁹, al siguiente tenor literal: «se trata de un conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar y sancionar los procesos electorales». Al ser una función inherente y básica para la existencia del propio Estado Democrático, es una función pública de la cual se confiere legitimidad, nada más y nada menos, que a todo el poder público¹⁰.

No obstante, también hace la claridad el máximo Tribunal Constitucional colombiano que siendo pública, no es una función estatal, pues «de admitirse el carácter puramente estatal de la función electoral, los ciudadanos se convertirían en agentes pasivos del poder estatal y no en fuente soberana del mismo, tesis incompatible con el principio de soberanía popular consagrado en la Constitución (C. Pol. artículo 3º). El pueblo dejaría de ser la fuente de poder para transformarse en un órgano del Estado»¹¹.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145/94.

⁹ Intervención del Doctor Antonio Agustín ALJURE SALAME dentro de la Sentencia C-220/15, como Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

¹⁰ Cfr. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 59. P. 13.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145/94.

Para los efectos de esta monografía y tomando como punto de partida la definición citada, vemos que dentro de la función electoral no sólo se incluye la preparación y organización de los procesos electorales sino que además, las *sanciones* que puedan derivarse o existir en el seno de los mismos. Al permitir la definición del concepto, entonces, la sanción en los procesos electorales, resulta a todas luces necesario abordar previamente la naturaleza del Derecho sancionatorio para, de allí, arribar a las características propias del Derecho sancionatorio en materia electoral, esto es, de los procesos electorales el cual, por estar delegado en el Estado, es atinente a la justicia distributiva, lo que genera unas aristas particulares.

El Derecho administrativo sancionador.

Por sanciones, en sentido lato-jurídico, «entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa... Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquéllas, la Administración; éstas, los Tribunales penales»¹².

Existen, entonces, dos clases de sanciones emanadas de la Administración, las cuales emanan directamente del propio artículo 29 inciso 2º de la Constitución Política, el cual si bien de manera genérica hace referencia a la ley penal, no debe perderse de vista que el Derecho penal no es más que una de las manifestaciones del Derecho sancionador, es decir, del *jus puniendi* del Estado. De manera que la potestad sancionadora de la Administración, sea a través de la Rama Judicial del poder público —jueces penales—, sea a través de la Rama Ejecutiva, está inexorablemente ligada al principio de legalidad¹³.

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*. 7ª edición. Reimpresión. 2001. Civitas Ediciones S.L. Madrid. P. 161.

¹³ «(...) el principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes”. La Corte ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber: que exista una ley previa que prevea la hipótesis o situación de que se trate, y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha

De manera que el principio de legalidad compele a todo el Derecho público y con mayor razón, cuando es expresión del *jus puniendi* estatal, es decir, tanto al Derecho administrativo, al Derecho penal, al Derecho disciplinario, el Derecho de policía y, para el caso que nos ocupa, el Derecho electoral¹⁴, en su faceta sancionatoria.

Dicho cariz sancionador del Derecho electoral está instituido para sancionar ciertas conductas irregulares en las que pueden incurrir funcionarios públicos que llegasen a estar inhabilitados para ocupar un cargo de elección popular. Las normas y procedimientos que regulan la investigación y castigo de tales situaciones irregulares en el seno de los procesos electorales han de gozar, por mandato expreso del artículo 29 superior, de todas las garantías del debido proceso sancionador, bajo las especificidades que le son propias de acuerdo a su naturaleza y finalidad¹⁵.

De manera que siendo el Derecho sancionador de la función electoral —así como, por ejemplo, el Derecho disciplinario lo es de la función pública— también parte del *jus puniendi* del Estado, es decir, del monopolio del poder punitivo estatal contra el ciudadano, dicha potestad sancionadora es indispensable para el cometido de los fines del Derecho electoral, no porque el régimen sancionador sea inherente a la función electoral, sino que sería en muchas oportunidades nugatorio el fin de tal función si no estuviese acompañada de esa facultad de imponer sanciones a los destinatarios o sujetos pasivos de la acción sancionadora¹⁶.

situación o conducta, aspectos que buscan limitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio de sus prerrogativas». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1144/00.

¹⁴ «La Corte Suprema de Justicia en punto a la materia comprensiva del derecho punitivo del Estado ha señalado, que "es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*)». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-214/94.

¹⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. T-284/06. En similar sentido, la sentencia SU-1010/08, que unificó jurisprudencia y sentó doctrina sobre todo el soporte normativo-constitucional del Derecho administrativo sancionador en Colombia: artículos 2, 29, 67, 150 numeral 8º, 189 numerales 21, 22, 24, 25 y 26, 334, 370 y 372 de la Constitución Política.

¹⁶ «Con razón dicen los administrativistas que la existencia de la potestad sancionadora en la gestión gubernamental es tan indiscutible como ineludible, sin necesidad de buscar texto de atribución expresa». OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*. 2ª edición. Editorial Legis. 2009. Bogotá D.C. P. 118.

Es importante enmarcar que dentro de la potestad sancionadora de la Administración en materia electoral, podemos citar el Derecho penal electoral, el cual, en observancia de un clásico principio de Derecho penal liberal como lo es el de *ultima ratio*, obtiene su entrada ante determinadas irregularidades en el seno de los procedimientos electorales mas no de todas, pues de lo contrario estaríamos incurriendo en la denominada *estafa de etiquetas*, donde se maquillan como penales, conductas propias del Derecho administrativo sancionador¹⁷.

Por lo anterior, debe tenerse claridad —y más aún, para los fines de este trabajo— sobre la necesidad de deslindar el Derecho administrativo sancionador del Derecho penal pues, aunque como ya se dijo, ambos sean parte del género de ramificaciones del *jus puniendi* estatal, tienen objetos de protección distintos, pues en el segundo «se protege el orden social colectivo y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador en la persona del delincuente», mientras que la potestad sancionadora de la administración sería, por el contrario, una potestad doméstica, en el sentido de vocada [sic] a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efecto sólo de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto»¹⁸.

Decantado hasta este punto el concepto de Derecho administrativo sancionador y su relación genérica con la función electoral, es necesario referirnos a los principios que rigen tal rama del saber jurídico y con ello, aterrizar a los que atañen al Derecho sancionador en materia electoral, con el propósito de ahí sí, realizar el parangón comparativo entre el Derecho administrativo sancionador colombiano con los del resto de países de la UNIORE, máxime en aquellos países

¹⁷ «La protección jurídica del derecho de participación se lleva a cabo por las leyes electorales que, estableciendo las normas que regulan el ejercicio del derecho de sufragio, tratan de impedir que éste pueda verse de algún modo lesionado o puesto en peligro. Una buena ley electoral, para cumplir efectivamente sus fines, deberá prever y prevenir todas las irregularidades que puedan cometerse en los distintos momentos que abarca el ejercicio del derecho de sufragio, esto es, desde la formación del censo electoral en tanto instrumento que reconoce la capacidad electoral de los ciudadanos, hasta las últimas operaciones que tengan por finalidad asegurar la legalidad de todo el procedimiento y los resultados del escrutinio». CRUZ BLANCA, María José. *La protección penal del derecho al sufragio. Los delitos electorales*. Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología. Universidad de Granada. 2013. Número 15 (Versión en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-13.pdf>). P. 3.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.* P. 148.

que comparten nuestra tradición o sistema jurídico y donde existe un suficiente desarrollo de los mismos en materia electoral.

Principios sustanciales.

Legalidad.

Como ocurre en todas las ramas del saber jurídico que forman parte del *jus puniendi* y del Derecho público¹⁹ en general, el primer y basilar principio formal es el principio de legalidad. Desde ya debe decirse que si bien comparte este principio con el Derecho penal y demás formas de expresión de la potestad punitiva o sancionadora del Estado —como el Derecho disciplinario o el Derecho fiscal—, del cual adquiere legitimidad jurídica, política y democrática, la rigidez en una u otra rama varía según las necesidades, objeto de protección y fines de cada una.

Al respecto ya ha sido clara la Corte Constitucional²⁰:

«La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho administrativo sancionador, se encuentra, igual que el derecho penal, sujeto a los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y reserva de ley, principios rectores del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, pero que no obstante lo anterior, tales principios consagrados en la Carta Política adquieren matices de flexibilidad y menor rigurosidad para el caso del derecho sancionador disciplinario».

Doctrinalmente se entiende que este principio, en el campo del Derecho sancionador, «le impone al Estado una doble vinculación, a saber: regular el tema en estudio mediante ley formal y

¹⁹ «La Administración es una creación abstracta del Derecho y no una emanación personal de un soberano y actúa sometida necesariamente a la legalidad, la cual, a su vez, es una legalidad objetiva, que se sobrepone a la Administración y no un mero instrumento ocasional y relativo de la misma, y por ello también la legalidad puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de acciones, expresión del principio de libertad que la Revolución instaura, y que revela cómo dicha legalidad viene a descomponerse en verdaderos derechos subjetivos». *Ibíd. Tomo I. P. 434.*

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030/12.

delimitar el ámbito de acción de los destinatarios de la ley»²¹. En tratándose de la función y el sistema electoral, estos destinatarios suelen ser tanto los servidores públicos como los particulares que intervienen en la constitución, vigilancia, control y gestión de la función electoral, sea desde la faceta activa o pasiva del mismo: elegir o ser elegido.

Véase que el concepto doctrinal, obviamente con sustento jurisprudencial y normativo, hace referencia a ley formal. Tal precisión no es para nada caprichosa ni azarosa, pues como veremos más adelante, el principio de legalidad en todo el ámbito del *jus puniendi*, descansa a su vez sobre un subprincipio denominado «reserva de ley», esto es, que sólo el órgano de representación popular (soberanía popular) es el que puede crear las conductas sancionatoriamente prohibidas, así como el procedimiento para declararlas.

Por el momento, con el propósito de decantar las aristas atinentes al principio bajo estudio, valga precisar que el principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador, al cual pertenece el que protege la función electoral, conlleva una serie de garantías inherentes a su existencia y para lo cual está creado, sin las cuales su aplicación sería prácticamente nugatoria o fútil.

En primer lugar, tal y como se había anticipado líneas atrás, el principio de legalidad exige que no exista conducta prohibida en el seno administrativo-sancionador que no esté regulada en una ley, concepto que se entiende como de ley formal. A guisa de ejemplo, en la legislación española, el artículo 127 de la Ley 30/92 —Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común— en su numeral 1º, es paladino en disponer: «La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título...».

La anterior consideración es lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan *principio de reserva de ley*, primera consecuencia lógica de la legalidad. Si bien el inciso 2º del numeral 1º

²¹ ISAZA SERRANO, Carlos Mario. *Teoría general del Derecho disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. 2ª edición. Editorial Temis. 2009. Bogotá. P. 92.

del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo— es transparente en declarar la obligatoria observancia del principio de legalidad de las faltas en materia administrativa sancionadora, no dice a qué tipo de ley se refiere, lo cual podría conllevar a equívocos como pensar que decretos con fuerza de ley pudiesen crear normas administrativo-sancionadoras.

En consonancia con lo anterior, también nuestro máximo Tribunal Constitucional sentó doctrina al respecto²²:

«Exige que en el Estado democrático de derecho sea el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador. En relación con este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas».

Y es que no podría ser de otra manera pues el principio bajo examen tiene su fundamento político en la separación de poderes y de la supremacía del legislador, «lo que permite concebir originariamente el principio de legalidad [...] como una manifestación de la idea de Estado de derecho, que se concreta en la exigencia fundamental de la reserva absoluta [...] para el poder legislativo, con exclusión de los demás poderes públicos»²³.

De allí que la legalidad administrativa-sancionadora resulte igual de trascendental que para el Derecho penal, pues no resultaría respetuoso del fundamento político-democrático que le dio génesis que la misma Administración pública —y, para nuestro caso, la función electoral— dicte las normas prohibitivas, los procedimientos sancionatorios y las propias sanciones, pues ello equivaldría a un abuso del poder y un desquicio del Estado Social y Democrático de Derecho.

Entonces, si bien no dice a qué tipo de ley o norma se refiere el principio de legalidad, ha de entenderse que en materia de Derecho administrativo sancionador —dentro del cual se ubica el

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-099/03.

²³ VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Fernando. *Derecho penal. Parte general*. 4ª edición. Librería Jurídica Comlibros. 2009. Medellín. P. 139 y 140.

electoral— sólo será respetuoso del principio de legalidad la norma administrativo-sancionadora-electoral que emane del Congreso, como órgano de representación popular dentro de una democracia representativa y participativa, con lo que de contera, se salvaguarda el subprincipio de reserva de ley, como corolario inquebrantable, infranqueable e insuperable en tratándose de normas sancionatorias, máxime en el ámbito de la función electoral.

Dado que el Derecho administrativo sancionador es un vasto género dentro del *jus puniendi* del Estado, dentro del cual como ya lo expusimos, está el Derecho disciplinario de los servidores públicos (que a su vez sirve como parangón o símil para el Derecho sancionador de quienes ejercen o están inmersos en la función electoral, que es pública y de raigambre constitucional), siempre se ha entendido que las conductas prohibidas y sancionables en materia disciplinaria así como el procedimiento para su investigación y castigo, es ámbito irrestricto de la ley tanto formal como material, lo que nos lleva a concluir a entender que el deber funcional en materia electoral han de estar consagradas de manera previa en una norma proferida por el legislador.

Sin embargo, «para la determinación y aplicación de la norma disciplinaria en cada caso en concreto, la ley debe remitir al conjunto de funciones o de deberes específicos que se le asignen a los servidores públicos, que se encuentran consignadas en normas jurídicas de inferior jerarquía a la ley, siempre y cuando su existencia se encuentre conforme a la ley misma»²⁴. Quiere esto decir que los deberes y funciones electorales específicas para la posterior determinación de la responsabilidad administrativa-electoral pueden quedar sometidos a la potestad reglamentaria, siempre y cuando el deber y la función general estén consagrados en la ley en sentido formal y material.

No obstante, la anterior precisión obliga al estudio del segundo principio formal del Derecho administrativo sancionador electoral, como lo es el principio de tipicidad y/o taxatividad y que será tratado en el acápite siguiente.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030/12.

Tipicidad

Si la función electoral, como lo anotamos al inicio de este capítulo²⁵, «se trata de un conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar y sancionar los procesos electorales», el Derecho administrativo sancionador electoral colombiano ha de buscar la correcta marcha de dicha función constitucional, para lo cual ha de consagrar conductas jurídicamente relevantes y que contraríen los deberes legales y supraleales que emanan de aquélla.

Sin embargo, llegados a este punto es importante recalcar una de las primeras diferencias existentes entre el Derecho administrativo sancionador —sea disciplinario o electoral— y el Derecho penal, a pesar de ser ambos dos ramas similares del *jus puniendi* del Estado, es la forma de tipificación de las conductas prohibidas por uno y otro²⁶. En efecto, en el Derecho administrativo sancionador se recurre a la técnica legislativa denominada «*numerus apertus*» o de incriminación abierta (y que podemos encontrar en el artículo 13 del Código Disciplinario Único, por ejemplo) en virtud de la cual en los tipos administrativo-sancionadores, dada la especialidad de las funciones que prestan los servidores públicos²⁷:

«... no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa —como sí lo hace la ley penal—, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc. Por tal razón, el sistema de *numerus apertus* supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales

²⁵ Ut. Supra. Pie de página número 7.

²⁶ «Y es que aquí vale la pena recordar que la transportabilidad de los principios del derecho penal no es plena, sino que admite excepciones y atenuaciones. En efecto, la ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro. El derecho penal, por su parte, no establece prohibiciones ni formula mandatos, y castiga a quien ha incurrido en la conducta descrita en el tipo, pero no contiene preceptos deónticos, preventivos o cautelares que persigan el funcionamiento pacífico de la dinámica de la sociedad a la cual se aplican, como si lo es en el derecho disciplinario». CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26/09/12. Rad. No. 11001-03-25-000-2010-00127-00. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1093/04.

tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición».

Dicho de otra manera, «el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en tipos abiertos, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos»²⁸.

Entonces, dado el sistema de incriminación abierta que caracteriza al Derecho administrativo sancionador y lo diferencia de la legalidad penal, es necesario ahí sí remitirse a la regulación normativa que la Administración hace de las funciones públicas y dentro de ellas, la función electoral, con el propósito de establecer si el sujeto destinatario de la norma administrativo-sancionadora ha infringido o no sus deberes funcionales²⁹.

Es por ello que la Corte Constitucional³⁰ ha permitido la remisión a normas de inferior jerarquía con el fin de determinar en el caso concreto, no sólo las funciones o deberes específicos del respectivo destinatario de la norma prohibitiva o reguladora, haciéndose la salvedad de que la existencia de dichos deberes funcionales estén acordes y regulados genéricamente en la ley formal y material, cuestión que encuentra a su vez el respectivo fundamento constitucional en el artículo 6º superior.

De lo contrario, la regulación casuística del Derecho administrativo sancionador sería contraria a cualquier técnica legislativa, tal y como ocurre, por ejemplo, con la técnica de las leyes en blanco

²⁸ SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. *Dogmática práctica del Derecho disciplinario*. 2ª edición. Ediciones Nueva Jurídica. 2007. Bogotá D.C. P. 37, citado a su vez por CAMACHO FONSECA, Luis Francisco. *Categorías dogmáticas del Derecho penal comparadas con el Derecho disciplinario*. Universidad Libre de Colombia. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Derecho penal. 2010. Bogotá D.C. P. 27. Consultable: <http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/10901/6069/1/CamachoFonsecaLuisFrancisco2010.pdf>

²⁹ Se muestra sumamente crítico con esta posibilidad, en la doctrina colombiana: OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Ob. Cit.* P. 212.

³⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030/12.

en el Derecho penal. De manera que la figura del *numerus apertus* en el principio de tipicidad en el Derecho administrativo sancionador³¹:

«... es propia del campo del Derecho disciplinario, por la imposibilidad práctica de encuadrar en forma detallada y exhaustiva las posibles faltas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones constitucionales y legales, por lo cual el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración y con fundamento en particular en lo dispuesto en los artículos 124 y 150, numeral 23 de la Constitución, en virtud de los cuales corresponde al Congreso de la República determinar “la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” y “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, obró con un criterio razonable y no quebrantó el principio de legalidad que forma parte integrante del principio del debido proceso, de conformidad con lo estatuido en el artículo 29 superior».

De manera es que tal razón de técnica legislativa la que legitima la flexibilización del principio de legalidad en su faceta de tipicidad, morigerándose la rigidez que éste presenta en otros campos del *jus puniendi*, como lo es el Derecho penal³². Dado que es papel de la Administración, como órgano ejecutivo de las políticas públicas, la regulación de las funciones inherentes a su funcionamiento —como lo es, para nuestro caso, la función electoral—, con sus correlativos derechos y obligaciones, tal tarea regulatoria sólo puede hacerse, valga la redundancia, a través de la función reglamentaria.

Es por ello que el reglamento, en toda la teoría del Derecho público en general, ha de estar supeditado a la ley, pues es desarrollo específico de aquélla, que es general, impersonal y abstracta. De esta manera, antes de contrariar el principio de reserva de ley, la legalidad y por ende la tipicidad, en el tipo abierto en el Derecho administrativo sancionador electoral ha de ser desarrollo especial y pragmático de las normas generales de rango legal que regulan y enmarcan la función electoral, pues si bien éstas son las que determinan la generalidad de las funciones,

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-124/03.

³² «El rigorismo severo es propio del derecho penal en donde la tipificación de la infracción y de la sanción actúa en forma directa e individualizada, en tanto que en el derecho sancionatorio, por fuerza de la realidad, la tipificación no puede particularizarse en detalle y, por tanto, debe recurrirse a una especie de tipificación genérica, lo que representa, paradójicamente, mayor complejidad. Se trata de una tipificación, si se quiere, indeterminada, pero en manera alguna, que pueda entrar en conflicto con la legalidad ya que acarrearía inseguridad jurídica o, lo que es lo mismo, vulneraría la *lex certa*». OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Ob. Cit.* P. 225.

derechos y deberes emanados de la reseñada función electoral, son los reglamentos remisorios quienes «van a operar la parte dinámica de la legalidad formal y a poner en movimiento la ordenación jurídica de esa legalidad»³³.

Entonces, con el propósito de definir cuáles han de ser los aspectos genéricos que debe recoger la ley sancionatoria para que de allí, los reglamentos puedan dinamizar dicha regulación general, la Corte Constitucional ha trazado los parámetros a observar al respecto a fin de asegurar la no vulneración del principio de tipicidad, como corolario de la legalidad³⁴:

«Son varios los aspectos normativos que debe regular de manera clara y expresa la norma sancionatoria: (i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (iii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media o máxima según la intensidad del comportamiento). Si el precepto que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permite definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, resulta inconstitucional».

Quiere lo anterior decir que el principio de tipicidad en materia sancionatoria conlleva a que la ley formal recoja las demás categorías dogmáticas de la falta: la gravedad o levedad de la conducta —antijuridicidad, que en tratándose del Derecho sancionador se denomina *ilicitud sustancial*— y la culpabilidad —dolo o culpa—. No puede, entonces, la potestad reglamentaria de la Administración en la remisión que se permite para completar el deber funcional del destinatario de la norma sancionatoria-electoral, determinar cuál es la ilicitud de la conducta sancionable ni si ésta se cometió a título de dolo o culpa.

³³ *Ibíd.* P. 224.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-030/12. En la misma decisión, se explica: «La naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad, hacen que la tipicidad en materia disciplinaria admita —en principio— cierta flexibilidad, siendo, la razón fundamental de esta característica del derecho disciplinario originada en la naturaleza misma de las normas disciplinarias, toda vez que éstas suelen carecer de completud y autonomía, ya que es necesario remitirse a otras preceptivas en donde se encuentren regulados en concreto los deberes, funciones, obligaciones o prohibiciones para los diferentes servidores públicos, teniendo en cuenta los cargos y ramas del poder público a los que pertenezcan».

Llegados a esta altura, importa destacar que, al igual que en Derecho penal, se recurre a otra figura de técnica legislativa para la tipificación de conductas prohibidas y reprimidas por el *jus puniendi*, como lo es las leyes o tipos en blanco. En materia sancionatoria, tal y como se ha venido exponiendo en precedencia, la exigencia de una tipificación casuística, detallada y exhaustiva en materia administrativa, dada la especialidad de materias que regula el Derecho sancionatorio (como lo son lo tributario, aduanero, cambiario, disciplinario, ambiental, minero y, obviamente, electoral), resultaría contrario a la naturaleza de esta rama del saber jurídico³⁵.

Por ello, se recurre a una forma de tipificación indirecta «que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción»³⁶, lo que es necesario para asegurar la salvaguarda de la función pública así como la adaptación del Derecho sancionador a sus objetivos³⁷. En este sentido, tal forma indirecta y abierta de tipificación de las conductas sancionables administrativamente, puede entenderse como la tipología de sanciones que remiten a un complemento normativo integrado por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a sus destinatarios³⁸ que, para la función electoral, son todos aquellos — de modo general— que buscan elegir o ser elegidos.

Llegados a este punto y dada la dinámica propia del Derecho administrativo sancionador y más aún, en tratándose de la función electoral, se plantea la posibilidad de que la norma de complemento de la ley en blanco se trate de un acto administrativo. En efecto, nos hallamos con esta técnica legislativa denominada *accesoriedad de hecho*, que se contrapone a la *accesoriedad de derecho* (donde el precepto sancionador redactado conforme a esta técnica de tipificación completa su contenido, parcialmente, a través de leyes, decretos y normas generales de Derecho administrativo, constituyendo la violación de dichas normas materia de prohibición sancionadora).

³⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-564/00.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-507/06 y C-860/06.

³⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-507/06.

En la accesoriadad de hecho, la realización del reato administrativo-sancionador sólo se produce cuando el comportamiento lesiona un Acto prohibitivo de la autoridad, o no está cubierto por un permiso o autorización. A diferencia de la anterior accesoriadad, que acude a ley en blanco *impropia*, la accesoriadad de hecho o acto utiliza la de las leyes en blanco *propias*³⁹. Es ese acto administrativo el que puede determinar, en cada supuesto concreto, el ámbito de lo electoralmente aceptado y permitido, esto es, la licitud o ilicitud sustancial de la conducta sancionable por vía administrativa-electoral.

Por eso, a manera de ejemplo, normas como el inciso 4º del artículo 2º de la Ley 1475/11, hacen depender las sanciones por doble militancia, según los estatutos del propio partido⁴⁰, los cuales son inscritos en el Consejo Nacional Electoral para su aprobación, según el párrafo del mismo artículo así como el artículo 3º⁴¹. De modo que, siguiendo con el ejemplo expuesto, no sólo puede existir sanción administrativa-electoral en tratándose de una doble militancia, sino también por contravenir los estatutos y/o reglamentos internos del partido:

«A partir del régimen de responsabilidad, de naturaleza constitucional, resulta admisible que el legislador estatutario determine que los estatutos de los partidos y movimientos contengan estipulaciones sobre la titularidad y el procedimiento para la imposición de sanciones por el incumplimiento de los deberes y obligaciones propias del partido o movimiento, bien que hayan sido definidas por la Constitución o la ley, como aquellas que contengan tales reglamentaciones

³⁹ CURY, Enrique. *La ley penal en blanco*. Editorial Temis. 1988. Bogotá P. 40: «La ley penal en blanco es *propia* cuando confía la complementación del precepto a una instancia legislativa de inferior jerarquía (disposición reglamentaria, acto administrativo, orden de policía, etc.); en cambio es *impropia* cuando remite a otra ley emanada de la misma instancia legislativa (ley formal)».

⁴⁰ «El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción».

⁴¹ «El artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria estipula la creación del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, confiriéndole al Consejo Nacional Electoral – CNE, la competencia para llevar ese registro en el cual los representantes legales de las agrupaciones políticas deberán consignar la información relacionada con las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con su plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados, encontrando la Corte que la función de registro está estrechamente relacionada con las funciones que la Carta Política confiere a al Consejo Nacional Electoral CNE, permitiéndole contar con la información necesaria para adelantar sus competencias». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490/11.

internas, en este último caso a condición que no se contrapongan al régimen constitucional y legal, o sean de competencia de otras autoridades judiciales o electorales»⁴².

Véase, entonces, que aunque parezca una obviedad, las reglamentaciones internas de los partidos —para servir de sustento a las sanciones administrativo-electoral por doble militancia— no se pueden contraponer a la Constitución o la ley, con lo que antes de vulnerarse el principio de legalidad en su faceta de tipicidad para la adecuación de las conductas prohibidas por el Derecho administrativo sancionador electoral, se dinamiza su aplicabilidad dada la especialidad de la función electoral, la cual no podría caer en el casuismo extremo de obligar a la ley en sentido formal y material (esto es, la promulgada por el Congreso de la República y de contenido general, impersonal y abstracto) describir todas y cada unas de las conductas sancionables en el ámbito electoral.

Así las cosas, aunque se entienda y acepte el recurso a técnicas legislativas tales como las leyes en blanco y la accesoriedad administrativa en materia de Derecho sancionador, no puede tampoco perderse de vista que el principio de legalidad en su faceta de tipicidad, en todo momento, exige la salvaguarda de cuatro corolarios inquebrantables⁴³: uno, que la norma administrativa sancionadora debe ser previa (*lex prævia*); dos, que debe ser escrita (*lex scripta*); tres, que debe ser estricta (*lex stricta*); y cuarto, que debe ser cierta (*lex certa*).

El primero —*lex prævia*—, prohíbe la retroactividad de las normas administrativo-sancionadoras desfavorables y de igual forma, decretos o reglamentos administrativos que complementen una ley sancionadora que hayan sido proferidos posteriormente al hecho objeto de investigación administrativa; así mismo, prohíbe el juzgamiento por jueces y/o autoridades *ad hoc*.

El segundo —*lex scripta*—, proscribe recurrir a la costumbre (*præter legem* o anterior a la ley y *secundum legem* o según la ley) o el Derecho consuetudinario como fuente formal del Derecho administrativo sancionador electoral. El tercero —*lex stricta*—, elimina la analogía *in malam*

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Ver, en extenso sobre este punto: FERNÁNDEZ CARRASQUILLA, Juan. *Derecho penal fundamental. Tomo I*. 3ª edición. Reimpresión. Editorial Ibáñez. 2007. Bogotá D.C. P. 193 a 199.

partem, es decir, recurrir a la comparación de normas sancionadoras similares en perjuicio del sujeto destinatario de la ley sancionadora.

Y el cuarto —*lex certa*—, que es quizás el que más suspicacia puede generar en tratándose del Derecho administrativo sancionador (incluido el electoral), es el que atañe directamente con el principio de tipicidad en sentido estricto, busca evitar —en lo que se refiere al Derecho penal en concreto— los tipos indeterminados o abiertos. No obstante, como se explicó en precedencia, a diferencia de la tipificación penal de conductas, en lo relativo al Derecho sancionador se ha aceptado la tipificación y valoración abierta de los tipos sancionadores, aunque «no se debe perder de vista que dicha valoración debe darse siempre sobre la base de todos y cada uno de los elementos normativos y subjetivos que componen el deber legal o el tipo disciplinario desconocido, para evitar así que el operador disciplinario se sitúe para efectos punitivos por fuera de las fronteras que delinear el precepto prohibitivo»⁴⁴.

Principio de la ilicitud sustancial

Según el artículo 9º del Código Penal, para que la conducta sea punible ha de ser típica, antijurídica y culpable. Tal concepto tripartito de los delitos es el que impera en nuestra tradición jurídica continental desde hace varias décadas, particularmente con los conceptos finalista y funcionalista de la teoría del delito actual⁴⁵. Con el fin de tener claro en qué consiste la segunda categoría dogmática reseñada, es necesario tener claro que la antijuridicidad, para efectos penales, tiene una faceta *formal*, según la cual «la esencia de la antijuridicidad se divide en que

⁴⁴ ISAZA SERRANO, Carlos Mario. *Ob. Cit.* 96.

⁴⁵ «El punto de partida es siempre la tipicidad, pues sólo la conducta típica, es decir, la descrita en el tipo legal, puede servir de base a posteriores valoraciones. Sigue después la indagación sobre la antijuridicidad del hecho, es decir, la comprobación de si la conducta típica cometida fue realizada o no conforme a Derecho [...] Una vez comprobado que la conducta es típica y antijurídica hay que ver si el autor es no culpable, es decir, si posee las condiciones mínimas indispensables para atribuirle ese hecho (por ejemplo, si está sano mentalmente o si conoce y comprende la antijuridicidad del hecho) [...] Esta definición tiene carácter secuencial, es decir, el peso de la imputación va aumentando a medida que se pasa de una categoría a otra...». MUÑOZ CONDE, Francisco – GARCÍA ARÁN, Mercedes. *Derecho penal. Parte general*. 8ª edición. Editorial Tirant Lo Blanch. 2010. México D.F. P. 204 y 205.

una conducta infringe un deber de acción u omisión contenido en una norma jurídica»⁴⁶, donde sólo se tiene «en cuenta la contradicción de la acción con el mandato normativo».

Sin embargo, el concepto penal de antijuridicidad no se agota entre la mera contradicción entre la conducta y el mandato de la norma, sino que exige un componente *sustancial* y es este el concepto que recoge el artículo 11 de la Ley 599 de 2000, es decir, la vulneración o puesta efectiva en peligro del bien jurídicamente protegido por la ley penal. Es lo que se denomina antijuridicidad *material*.

Habiéndose estudiado la legalidad y tipicidad en el terreno del Derecho administrativo sancionador en el acápite anterior, es necesario determinar si el concepto penal de antijuridicidad existe o es extrapolable al universo sancionador. Tal y como lo explica GÓMEZ PAVAJEAU, «si se pretende abordar las descripciones típicas a partir de la determinación de los deberes que competen a los servidores públicos, particulares que ejercen funciones públicas y miembros de las profesiones intervenidas, debe concluirse desde ya que la tipicidad no es más que la descripción de la infracción sustancial de un deber»⁴⁷.

En este contexto, debemos verificar si la antijuridicidad de que trata el Derecho penal posee parangón o aplicabilidad en el Derecho administrativo sancionador. En efecto, tal y como ocurre en el Código Penal en su artículo 11, el artículo 5° de la Ley 793 de 2002 (Código Disciplinario Único) consagra la antijuridicidad de las faltas disciplinarias y, si aceptamos como lo hemos hecho en este trabajo, que el Derecho disciplinario y el Derecho administrativo sancionador son manifestaciones siamesas del *jus puniendi* del Estado, en cabeza —y a diferencia del Derecho penal— de la Administración Pública, tal concepto de antijuridicidad ha de predicarse del Derecho administrativo sancionador en materia electoral.

Entonces, si la antijuridicidad material también es principio basilar del Derecho administrativo sancionador. Sin embargo, si la «tipicidad en materia disciplinaria es la infracción sustancial a un

⁴⁶ JESCHECK, Hans Heinrich – WEIGEND, Thomas. *Tratado de Derecho penal. Parte general*. Traducción de Miguel OLMEDO CARDENETE. Editorial Comares S.L. 2002. Granada. P. 250.

⁴⁷ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho disciplinario*. 4ª edición. Universidad Externado de Colombia. 2007. Bogotá D.C. P. 385 y 386.

deber, tipicidad y antijuridicidad se encuentran inescindiblemente unidas. Lo anterior por cuanto, al ser constitutivo de falta disciplinaria el incumplimiento de los deberes, tipicidad y antijuridicidad se encuentran refundidas, pues tal diferencia no es posible efectuarla en derecho disciplinario por no ser de la esencia de las descripciones típicas la presencia de un resultado que resulta separable espacio-temporalmente de la conducta en sí. De allí que el ilícito disciplinario sea una conducta típicamente antijurídica»⁴⁸.

Si, entonces, a diferencia del Derecho penal, la tipicidad y antijuridicidad de los hechos jurídicamente relevantes no pueden ser separados en materia administrativa sancionadora, además de lo reseñado, porque los tipos sancionadores siempre son de mera conducta —la infracción al deber funcional— y jamás de resultado⁴⁹, la antijuridicidad sancionadora amerita un tratamiento ligeramente diferenciado e incluso, ser denominada de otra manera.

Así las cosas, si bien se identifica el concepto de antijuridicidad material en el seno del Derecho administrativo sancionador, al castigarse normativamente la vulneración de un deber sustancial atinente a la función pública —y la función electoral, para nuestro estudio—, cuestión que se asemeja a la vulneración o puesta en peligro de un bien jurídico. De allí que el concepto que engloba la idea de la inescindible unidad de la tipicidad y la antijuridicidad en el ámbito sancionador se le denomine *ilicitud sustancial*:

«... la ilicitud sustancial es aplicable desde el punto de vista de la antijuridicidad material, por cuanto la valoración de la conducta debe ser observada como tal en la efectividad de la lesión o puesta en peligro de la administración pública, para que el comportamiento sea típicamente antijurídico, de no ser así, no habría determinación en las faltas disciplinarias, pues estas muchas

⁴⁸ *Ibíd.* P. 387.

⁴⁹ «En esencia, es posible afirmar que la falta disciplinaria no exige para su configuración la producción de un resultado consistente en la lesión o interferencia de bienes jurídicos, ya que basta obrar en contravía de los deberes funcionales exigibles al disciplinado; de tal manera que la producción de un resultado se constituya en factor objetivo para dosificar la sanción disciplinaria y no de la estructuración de la falta». ORDÓÑEZ MALDONADO, Alejandro. *Justicia disciplinaria*. Procuraduría General de la Nación. IEMP Ediciones. 2009. Bogotá. P. 25 y 26.

veces no guardan relación con el deber funcional. Lo anterior implica que el elemento material es al que apunta dicha postura, en cuanto que la afectación al deber funcional no es formal»⁵⁰.

Para el caso que nos ocupa, entonces, la lesión o puesta efectiva en peligro de la función electoral por parte del destinatario de la norma administrativa sancionadora, ha de predicarse de cara al deber funcional-electoral, lo cual no sólo dependerá de la mera contradicción entre la norma prohibitiva sino, también, de la violación a los deberes electorales que se prediquen en el caso concreto⁵¹.

Dado que, según se ha explicado, los tipos sancionadores son abiertos —técnicas legislativas como el *numerus apertus*, leyes en blanco y accesoriedad administrativa—, la valoración de la conducta sancionable desde el punto de vista administrativo-electoral, ha de ser positiva, a diferencia de lo que ocurre en la valoración jurídico-penal, donde la verificación es negativa. Dicha valoración positiva, para «determinar la realización del tipo “abierto”, debe investigar la antijuridicidad mediante la comprobación de los llamados “elementos del deber jurídico”»⁵², deber jurídico que como expusimos en acápites anteriores, no sólo viene dado por la ley electoral o la propia Constitución Política, sino en los reglamentos y actos administrativos que regulan la función electoral.

⁵⁰ RAMÍREZ DÍAZ, Yury Constanza. *Breve estudio de ilicitud sustancial en el Derecho disciplinario colombiano*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Derecho administrativo. 2014. Bogotá D.C. P. 25. Consultable: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8800/35535761-2014%20.pdf?sequence=1>

⁵¹ «A pesar de que es correcto afirmar que la responsabilidad disciplinaria está soportada en la afectación de deberes funcionales, la antijuridicidad en materia disciplinaria no puede reducirse a un simple juicio de adecuación de la conducta con la sola categoría de la tipicidad; es decir, que sólo baste la correspondencia del comportamiento con la falta que se va a endilgar, dando por sentado la antijuridicidad, tal y como si se tratara de una especial presunción irrefutable.

Esta aproximación es la que se deriva de la misma jurisprudencia y doctrina especializada, al decir que el derecho disciplinario no debe ni puede tutelar el cumplimiento de los deberes por los deberes mismos. En otros términos, aun cuando la conducta se encuadre en la descripción típica, pero tal comportamiento corresponda a un mero quebrantamiento formal de la norma jurídica, ello no puede ser objeto de la imposición de una sanción disciplinaria, porque se constituiría en responsabilidad objetiva, al aplicarse medidas sancionatorias, sin que exista una verdadera y justa razón de ser». ORDÓÑEZ MALDONADO, Alejandro. *Ob. Cit.* P. 25.

⁵² ROXIN, Claus. *Teoría del tipo penal. Tipos abiertos y elementos del deber jurídico*. Traducción de Enrique BACIGALUPO. Ediciones Depalma. 1979. Buenos Aires. P. 5.

Es, entonces, esa la teleología de la ilicitud sustancial: la defensa y protección de la función pública, dentro de las cuales, claro está, se encuentra la función electora. En palabras del Procurador General de la Nación⁵³:

«La ilicitud sustancial disciplinaria debe ser entendida como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública. Esta sencilla pero clara lectura, es la que debe corresponder a la filosofía del derecho disciplinario, más allá de las imprecisiones de tipo semántico o gramatical en que pudo haber incurrido el legislador».

De modo que, la ilicitud sustancial exige el desconocimiento de los principios que rigen la función pública y la función electoral es pública —aunque no estatal—. «Es función pública de naturaleza política en cuanto expresión de soberanía y fuente del poder público, cuyo titular es el pueblo», pero al no ser estatal, surgiría una paradoja por cuanto si los ciudadanos ejercen la función electoral con fundamento en derechos propios (elegir y ser elegido) y no en nombre del propio Estado, mal haría éste en convertir en agentes pasivos de dicho poder estatal a los ciudadanos⁵⁴ y no en titulares de un derecho que incluso, ha sido catalogado como fundamental.

Empero lo anterior, tal entendimiento de la función electoral para de allí, erigir una función pública regulada por normas administrativas sancionadoras electorales, no puede dar al traste con la potestad reglamentaria del mismo Estado a través de la rama ejecutiva del poder público, pues quedaría al garete el ejercicio de una función tan basilar e importante para el Estado Social y Democrático de Derecho. La solución a esa aparente dicotomía, la explica la Corte Constitucional⁵⁵:

«Como vemos, los derechos de participación permiten a los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, por medio de determinados mecanismos e instituciones de participación ciudadana, ejercer la función electoral, gracias a la cual la sociedad democrática se autogobierna. Pero no por

⁵³ ORDÓÑEZ MALDONADO, Alejandro. *Ob. Cit.* P. 26.

⁵⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145/94.

⁵⁵ *Ibíd.* Y termina explicando la misma sentencia: «Pero, como se ha mostrado anteriormente, las funciones electorales desbordan el marco del ejercicio de los derechos de participación».

ello las funciones electorales se reducen a los mecanismos y derechos de participación ciudadana, por lo cual es necesario no confundir esos diversos fenómenos jurídico-constitucionales».

En palabras de la doctrina reputada⁵⁶:

«La función electoral es, entonces, la función pública por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan. Su titular es el pueblo y se desarrolla mediante procesos electorales cuya finalidad es precisamente la de asegurar la elección de las autoridades y corporaciones públicas que la Constitución señala, la revocatoria del mandato de los elegidos y la adopción directa de determinadas decisiones públicas, acudiendo para ello al voto de los ciudadanos».

De manera que la función pública en que consiste la función electoral ha de requerir inexorablemente una regulación no sólo constitucional, sino legal y reglamentaria y la inobservancia o vulneración de los deberes jurídicos que emanan de esa regulación normativa, deben aparejar no solamente la sanción sino el procedimiento por dichas transgresiones, bajo el entendido de que las normas sancionatorias electorales establecen las reglas para el procedimiento democrático, las cuales no son una expresión del principio de mayoría sino que son las reglas que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales⁵⁷.

Con todo lo expuesto, «si definimos entonces el deber funcional como un conjunto de atribuciones propias de un cargo o función pública, cuya nota característica viene dada en el campo dinámico por su ejecución, enmarcada en el cumplimiento de normas legales regulatorias de deberes legales, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses establecidos en la Constitución Política y en las leyes, para salvaguardar principios [...] su afectación sustancial debe determinarse en el contexto de la organización y

⁵⁶ LIZARAZO OCAMPO, Antonio José. *La función electoral*. Editorial Ibáñez. 2015. Bogotá D.C. P. 17.

⁵⁷ Cfr. *Ibíd.*

funcionamiento del Estado [...]»⁵⁸, ese deber electoral-funcional ha de depender de la sujeción a los principios que rigen la función electoral tales como la soberanía popular, la legalidad de los actos y resoluciones electorales, el sufragio universal, libre, secreto y directo, la equidad en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, la organización de las elecciones, así como la independencia, honradez, imparcialidad y objetividad de los procedimientos electorales, entre otros.

Principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad, como norma rectora por antonomasia del *jus puniendi* del Estado, resalta en su importancia por ser uno de los mayores límites al monopolio estatal para castigar a sus ciudadanos. En primer lugar, porque en un sentido lego y coloquial, el término *culpabilidad* se contrapone al de *inocencia*, pero sobre ello, porque cualquier injerencia o intromisión del Estado en la esfera personal de los administrados no puede quedar al libre albedrío de quien imparte justicia, dejando de lado que las responsabilidades ante el propio Estado deben revestir —por regla muy general y en lo posible, con pocas excepciones— la característica de ser personales e intransferibles, al haberse cometido con conocimiento y voluntad de que se incurría en una conducta prohibida o, cuando menos, contrariando el deber objetivo que era o es exigible a determinados sujetos. Es decir, deben fundarse en la dignidad humana del sujeto.

Y es que la culpabilidad en Derecho sancionador es un «préstamo» muy apreciado y magnánimo que tomó directamente del Derecho penal⁵⁹. Es por ello que la Corte Constitucional⁶⁰ fue expresa en manifestar que en materia disciplinaria, queda proscrita y erradicada toda forma de responsabilidad objetiva, so pena de contrariar el principio de dignidad humana y el de culpabilidad.

De manera que lo que busca limitar el principio bajo estudio, especialmente en el Derecho administrativo sancionador, es la responsabilidad por el mero resultado, cuestión bastante

⁵⁸ ISAZA SERRANO, Carlos Mario. *Ob. Cit.* P. 143.

⁵⁹ Cfr. En este sentido: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-438/92, C-195/93, C-280/96, C-306/96 y C-310/97.

⁶⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-597/96.

relevante si tenemos en cuenta, como lo explicamos en el acápite anterior, que los tipos sancionatorios son abiertos y de mera conducta, por lo que ni siquiera se exige la comprobación causal de un resultado para predicar la ilicitud sustancial, es decir, la violación a los deberes funcionales del sujeto pasible de la norma sancionadora:

«En el ámbito de la imputación penal y disciplinaria está proscrita la responsabilidad objetiva; es decir, la responsabilidad por la sola causación del resultado —entendido éste en su dimensión normativa— o por la sola infracción del deber funcional, según el caso. Y ello tiene sentido pues con razón se ha dicho que el contenido subjetivo de la imputación es una consecuencia necesaria de la dignidad del ser humano. Tan claro es ello que en aquellos contextos en los que constitucionalmente no se consagra la culpabilidad como elemento de la imputación, se entiende que ella está consagrada implícitamente en los preceptos superiores que consagran la dignidad humana como fundamento del sistema constituido. De acuerdo con esto, asumir al hombre como ser dotado de dignidad, impide cosificarlo y como esto es lo que se haría si se le imputa responsabilidad penal o disciplinaria sin consideración a su culpabilidad, es comprensible que la responsabilidad objetiva esté proscrita»⁶¹.

Siendo así, se hace necesaria la demostración de una responsabilidad subjetiva en cabeza del sujeto investigado por las normas sancionadoras. Sin embargo, a pesar de ser un gran «préstamo» del Derecho penal, la culpabilidad en materia sancionadora tiene, como es obvio, sus propios rasgos distintivos. En primer lugar, no sólo por la palmaria diferenciación de los objetos que protege una y otra rama —bienes jurídicos versus deberes funcionales— sino por el grado de respuesta jurídica —prisión como sanción versus multas, inhabilidades o destituciones como sanción—.

Pero quizás la mayor diferenciación se da, en segundo lugar, en que en el Derecho administrativo sancionador (dentro del cual se halla el que protege la función electoral como es obvio), el dolo y la culpa del presunto infractor se verifican en la culpabilidad, a diferencia del Derecho penal, donde tales modalidades hacen parte de la tipicidad subjetiva. Quiere decir ello que, mientras que

⁶¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-901/05.

en el Derecho penal el dolo y la culpa son modalidades de la tipicidad⁶², en el Derecho sancionador son expresiones de la culpabilidad.

De igual manera, en tercer lugar, para el Derecho administrativo sancionador existen dentro del catálogo de conductas culposas traídas de una clásica enunciación del Derecho civil, como lo son la culpa gravísima, grave y leve, que no siempre se identifican con la culpa consciente o con representación y la culpa inconsciente o sin representación del Derecho penal actual.

Y, en cuarto lugar, podemos distinguir tal y como lo hicimos cuando se estudió el principio de tipicidad páginas antes, en el sistema de *numerus apertus* del Derecho administrativo sancionador frente al sistema de *numerus clausus* del Derecho penal⁶³, pues en este último, las conductas culposas deben estar taxativamente tipificadas como tales (artículo 21 de la Ley 599 de 2000); no así en las normas sancionadoras, pues su técnica de incriminación abierta, admite que «al lado de todos y cada uno de los delitos dolosos, su correspondiente culposo [... lo que] permite una punición general de la imprudencia»⁶⁴.

Así las cosas, la culpabilidad administrativo-sancionadora-electoral es también un límite al *jus puniendi* del Estado, la cual busca reprochar al destinatario de la función electoral, la causación o verificación de una conducta reglada y prohibida por la ley previa, su realización a título de dolo o culpa —grave, gravísima y leve, a diferencia del Derecho penal— y con plena conciencia de la ilicitud sustancial de la falta. Con este marco, también busca proscribirse la responsabilidad objetiva y las faltas calificadas por el resultado del Derecho administrativo sancionador, dentro del cual se halla el electoral.

⁶² «... el tipo de injusto requiere siempre una parte subjetiva (o parte interna de la conducta, por contraposición a la parte objetiva o externa de la misma), lo que desde la perspectiva de la antijuridicidad se denomina “el desvalor subjetivo de la acción”, integrada por el dolo o por la imprudencia...». LUZÓN PEÑA, Diego-Manuel. *Lecciones de Derecho penal*. Parte general. 2ª edición. Tirant Lo Blanch. 2012. Valencia. P. 230.

⁶³ MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal. Parte general*. 7ª edición. Editorial Reppertor. 2007. Barcelona. P. 286: «La técnica del *numerus clausus* permite saber con mayor seguridad cuándo es punible la imprudencia, puesto que en el sistema de incriminación abierta es dudoso si una serie de delitos admiten o no su modalidad culposa».

⁶⁴ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* P. 437 y 438.

Principios adjetivos

Paralelos a los principios sustanciales esbozados en los acápites anteriores, también se erigen sendos principios basilares de corte procesal y que rigen las actuaciones propias del Derecho administrativo sancionador electoral. Así como se yuxtaponen una serie de principios y normas rectoras del Derecho penal, como rama del *jus puniendi* cuyo desarrollo jurisprudencial y doctrinal ha servido de faro para la edificación del Derecho sancionador, igual ocurre en tratándose de los principios que regulan la investigación y juzgamiento de las conductas atentatorias de la función electoral.

Debido proceso

El texto de la Constitución Política es palmario en precisar que el debido proceso, como derecho fundamental estructural de todo Estado Social y Democrático de Derecho como lo es la República de Colombia, se aplica no sólo a las actuaciones judiciales sino también a las administrativas. Es principio general de derecho que donde el legislador no hace excepción no debe hacerlo el intérprete (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*), es claro el mandato supra legal en reconocer la garantía inalienable del debido proceso a las actuaciones administrativas, como lo son todas aquellas donde se investigan y juzgan las conductas que pueden atentar contra la función electoral y que por ende, requieren la intervención estatal a través del *jus puniendi* en su faceta administrativo-sancionadora.

Es este principio el parangón procesal al principio de legalidad sustancial en sus facetas de ley estricta, escrita, cierta y previa⁶⁵ en cualquier rama del *jus puniendi* del Estado. Es por ello que de él derivan, directa o indirectamente, el resto de principios y/o normas rectoras de todo

⁶⁵ «De esta manera el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho de acceso a la administración de justicia». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980/10.

procedimiento administrativo-sancionador; en este sentido se ha pronunciado didácticamente la Corte Constitucional⁶⁶:

«La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa».

Sin embargo, a pesar de su parecido y de ser originados del *jus puniendi* estatal, el debido proceso que se predica del Derecho penal⁶⁷ posee ciertas diferencias con el propio del Derecho administrativo sancionador, por cuanto:

«La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089/11. Acto seguido expone este fallo: «El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones, dentro de los claros límites constitucionales. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Por tal razón, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso».

⁶⁷ Éste comprende «el conjunto de garantías sustanciales y procesales especialmente diseñadas para asegurar la legalidad, regularidad y eficacia de la actividad jurisdiccional en la investigación y juzgamiento de hechos punibles, con miras a la protección de la libertad de las personas u otros derechos que puedan verse afectados». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-039/96.

sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones»⁶⁸.

No obstante las diferencias propias de cada uno según las finalidades que persiguen y los bienes jurídicos que protegen, existen, eso sí, una serie de postulados clásicos del debido proceso, sea judicial (penal) o administrativo, como lo son⁶⁹: uno, el juzgamiento con base en leyes preexistentes al acto imputado; dos, juez, tribunal o funcionario competente; y tres, la observación de la plenitud de las formas del proceso.

Las formas del proceso señaladas como tercer postulado clásico del debido proceso *in genere*, son⁷⁰: el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia, defensa técnica y material, proceso público sin dilaciones injustificadas, aportar o pedir pruebas así como controvertir las que obren en contra del imputado, interponer recursos contra las decisiones desfavorables, la nulidad de las pruebas obtenidas con violación a garantías fundamentales y el no ser procesado o sancionado dos o más veces por el mismo hecho (*non bis in ídem*).

En este contexto, en el Derecho administrativo sancionador electoral, a modo de ejemplo —dado el amplio espectro que cubre el Derecho administrativo sancionador electoral, tanto en sede gubernamental como en sede judicial—, «uno de los instrumentos legales previstos para sancionar una situación irregular en la que puede incurrir un cierto tipo de funcionarios públicos que están inhabilitados para ocupar un cargo de elección popular, es el proceso de nulidad electoral. Como tal, este procedimiento goza de todas las garantías del debido proceso

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616/02. Por ello, el máximo Tribunal Constitucional ha sido enfático en aclarar que no siempre las garantías del Derecho procesal penal son extensibles automáticamente al Derecho sancionador: «La Corte también ha resaltado que, en materia sancionatoria administrativa, las garantías del debido proceso no tienen el mismo alcance que en el ámbito penal. Por ello, reiteró que “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías —quedando a salvo su núcleo esencial— en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido”».

⁶⁹ Cfr. BRITO RUIZ, Fernando. *Régimen disciplinario. Procedimiento ordinario. Procedimiento verbal*. Pruebas. 4ª edición. Editorial Legis. 2012. Bogotá D.C. P. 49.

⁷⁰ *Ibíd.* Y P. 51 y 52.

sancionador, bajo las especificidades que le son propias de acuerdo a su naturaleza y finalidad»⁷¹.

Dicha naturaleza y finalidades en el seno del Derecho electoral ya han sido explicadas por el Consejo de Estado como «la pureza del sufragio como soporte del régimen representativo democrático»⁷² así como la «legitimación universal, lo cual le otorga [a la acción de nulidad electoral] su carácter de acción pública, con pretensiones y decisiones judiciales *sui generis*, en tanto el interesado tiene la posibilidad de deprecar la nulidad del acto declaratorio de elección o nombramiento o de llamamiento y, el operador jurídico además de ser juez declarativo, que se pronuncia sobre la nulidad o no del acto de designación, es juez constitutivo, en tanto efectúa nuevos escrutinios para sacar a la luz a los verdaderos elegidos y cancela y otorga credenciales que le dan la condición de elegidos a los nuevos designados»⁷³.

Así, siguiendo al doctrinante citado, «la acción electoral y el proceso mediante el cual se desarrolla tiene sus reglas propias que le otorgan su especialidad (caducidad propia, causales de nulidad electoral⁷⁴, régimen de acumulación de pretensiones propias, intervención de terceros, requisitos de procedibilidad)»⁷⁵ y de allí se entienda que la acción y el procedimiento de nulidad electoral sea distinto del proceso contencioso de nulidad simple. «por cuanto su objetivo es proteger la legalidad del acto administrativo que materializa los derechos políticos y su efecto, es de doble espectro, pues protege la legalidad abstracta del acto electoral, pero a su vez afecta en forma específica al demandado vencido, quien deberá ser excluido de la competencia administrativa o función administrativa ante el rompimiento de la presunción de legalidad del acto de declaración de la elección».

⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284/06.

⁷² CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta. Sentencia del 04/12/14. Rad. No. 11001032800020140006200. Fallo consultado en la obra que citamos en el pie de página siguiente.

⁷³ REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Derecho electoral, procedimiento electoral y el contencioso electoral. Elecciones 2015*. Editorial Ibáñez. 2015. Bogotá D.C. P. 292 y 293.

⁷⁴ Cfr. Artículos 84 (que regula genéricamente las causales de la acción de nulidad simple), 227 y 228 (causales específicas en materia electoral) del Código Contencioso Administrativo.

⁷⁵ REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Ob. Cit.* P. 293.

Presunción de inocencia

Tal y como se expuso en el acápite anterior, el derecho fundamental a la presunción de inocencia, de alto raigambre constitucional⁷⁶ e importado del Derecho procesal penal, tiene igual importancia y relevancia en materia sancionatoria. Como se sabe, el artículo 29 inciso 4º superior eleva esta garantía a derecho humano fundamental e integrante basilar del debido proceso pero con autonomía propia, como lo es erigirse en asegurar que la carga de la prueba de la responsabilidad —en este caso, administrativa y/o disciplinaria— esté a cargo del Estado o de quien pretenda desvirtuar la legalidad de los actos electorales.

Al ser una presunción de hecho o *iuris tantum*⁷⁷, esto es, que admite prueba en contrario, constituye en la práctica judicial una inversión de la carga de probar la responsabilidad administrativa sancionadora de quien pretende poner en tela de juicio la reputada presunción de legalidad de los actos administrativos que reconocen, declaran o constituyen situaciones electorales, es decir, para elegir o ser elegido. Quiere lo anterior decir que el procesado en las investigaciones o juicios administrativo-sancionadores no es quien debe probar su no responsabilidad (es decir, su inocencia) pues se presume, lo que no lo releva ni ata de adelantar su defensa en busca o procura de pruebas que soporten tal presunción y contradigan la de quien pretende desvirtuar dicha presunción⁷⁸.

⁷⁶ Sus orígenes datan desde la Carta Magna de Juan Sin Tierra en Inglaterra desde 1215 y posteriormente, decantada en el artículo 9º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano nacida a partir de la Revolución Francesa de 1789 así como en la Asamblea Nacional francesa de 1791. Otros instrumentos internacionales de igual talante lo consagran tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 11; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) en el artículo 14 numeral 2º; la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) en el artículo 8º numeral 2º. A nivel interno, el Código de Procedimiento Penal artículo 7º y el Código Disciplinario Único en su artículo 9º.

⁷⁷ «Hay presunciones que la ley establece y que no admiten prueba en contrario, llamadas de derecho, o sea las presunciones *iuris et de iure*... Hay otras que también establece la ley pero sí admiten prueba en contrario que se llaman simplemente legales, o sea las *præsumptiones iuris tantum*» ROCHA ALVIRA, Antonio. *De la prueba en Derecho*. Editorial Diké. 1990. Medellín. P. 532.

⁷⁸ «De otro lado, la exigencia de la actividad probatoria debe pesar siempre sobre la administración sancionadora, quedando descartada absolutamente “la carga del inculpado sobre la prueba de su inocencia”». OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Ob. Cit.* P. 252, citando a GARBERI LLOBREGAT, José. *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios, jurisprudencia, formularios y legislación*. Editorial Tirant Lo Blanch. 1994. Valencia. P. 295.

Por ello se afirma que las presunciones legales *iuris tantum* se utilizan para gobernar las estrategias probatorias de las partes ante los jueces, pero la decisión final depende del principio habitual de carga de la prueba y no de la carga de *persuasión* de la prueba, que es lo que constituye la carga probatoria en *sentido estricto* que constituye la presunción de inocencia⁷⁹. De manera que «los partidos políticos y ciudadanos que sean sujetos de un procedimiento administrativo electoral sancionador mantienen la presunción de su inocencia mientras no exista prueba que demuestre su responsabilidad en la realización de actos que infrinjan la normatividad en la materia»⁸⁰.

Derecho de defensa

Como corolario del debido proceso y consecuencia lógica de la presunción de inocencia, surge el derecho de defensa, el cual ha de cumplimentar dos caras: la material, es decir, el procesado o investigado, y la técnica, que apunta a estar asesorado, acompañado y prohijado por un profesional del Derecho. Al extenderse el debido proceso legal a las actuaciones administrativas y no sólo a las judiciales, ha sido reconocido explícitamente como parte integrante del debido proceso por la Corte Constitucional⁸¹:

«Como parte integrante del derecho al debido proceso la Constitución reconoce, a quien sea sindicado o imputado, es decir, a quien se le endilga la comisión de un hecho que configura un ilícito penal, contravencional o disciplinario, el derecho de defensa que se traduce, entre otras manifestaciones, en la posibilidad de ser oído, “a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra”».

⁷⁹ Cfr. TARUFFO, Michele. *La Prueba*. Trad. Laura MANRÍQUEZ y Jordi FERRER BELTRÁN. Editorial Marcial Pons. 2008. Madrid. P. 153.

⁸⁰ «A través de la jurisprudencia 21/2013, los integrantes de la Sala Superior del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país refrendaron la vigencia del derecho fundamental de presunción de inocencia previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fueron ratificados por el Estado Mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución federal. Dicho principio implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad». TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Estados Unidos Mexicanos. Consultable en: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/131/2013>

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-430/97.

Es así como la Carta Política en el artículo 29 inciso 4º (es decir, seguido de la presunción de inocencia y otros derechos o garantías como la de no padecer dilaciones injustificadas y el *non bis in ídem*) recoge todos los criterios axiológicos integrantes del derecho de defensa y que —no pudiendo ser de otra manera— se aplican sin distinción alguna en el derecho administrativo sancionador: la defensa técnica y la posibilidad de escoger a su abogado de confianza o que el Estado pueda proveerle uno a falta de recursos; la resolución de la situación jurídica en el menor tiempo posible y razonable; impugnar las decisiones contrarias a sus intereses así como el debido contradictorio probatorio y la posibilidad de aportar las propias pruebas.

En palabras de FERRAJOLI⁸²:

«Esta última garantía es la que [...] he identificado como la principal condición epistemológica de la prueba: la refutabilidad de la hipótesis acusatoria experimentada por el poder de refutarla de la contraparte interesada, de modo que no es atendible ninguna prueba sin que se hayan activado infructuosamente todas las posibles refutaciones y contrapruebas».

De igual forma, el artículo 33 superior se integra al derecho de la defensa —particularmente la material— al consagrar el también derecho fundamental a no declarar contra sí mismo ni contra parientes en el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, garantía conocida bajo el aforismo *nemo tenetur se ipsum accusare* y existente en todos los ámbitos del Derecho administrativo sancionador, como lo es el electoral.

Puede alegarse que el interés preponderante de la función electoral haría relativizar este último subprincipio, perteneciente al derecho de defensa y a la presunción de inocencia, como ha ocurrido en otros ámbitos del Derecho administrativo sancionador —como el ambiental⁸³, el

⁸² FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. 9ª edición. 2009. Madrid. P. 613.

⁸³ «La Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador. Sin embargo, la rigurosidad en su aplicación, propia del ámbito del derecho penal, no es trasladable *in toto* —con el mismo alcance integral— al derecho administrativo sancionador, dada la existencia de diferencias entre los regímenes (naturaleza de la actuación, fines perseguidos, ámbitos específicos de operancia, etc.), que lleva a su aplicación bajo ciertos matices

tributario y el financiero⁸⁴—, se presumen ciertas faltas culposas o dolosas, se echa mano de la teoría de la carga dinámica de la prueba y le corresponde al procesado demostrar su actuación conforme a la reglamentación, cuestiones que aparecen contrarias a la presunción de inocencia y al derecho de defensa.

Si partimos de la base que el derecho a no declarar contra sí mismo, como parte inherente al derecho a la defensa y a la presunción de inocencia, por ende del debido proceso legal, es un derecho humano y fundamental, tal y como lo han consagrado los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y que forman parte de nuestro Bloque de Constitucionalidad, también debemos entender y propugnar por que las figuras propias de la teoría del delito y de la falta disciplinaria (tipicidad, antijuridicidad-ilicitud sustancial, culpabilidad), deben aplicarse casi de manera irrestricta, aunque salvaguardando las particularidades de cada rama, al Derecho sancionador electoral, máxime cuando la función electoral —elegir y ser elegido— también es un derecho fundamental según quedó visto en este trabajo, por lo que en el ámbito de las sanciones electorales han de quedar proscritas en todo tiempo las responsabilidades objetivas y/o por el mero resultado, es decir, desprovistas de culpabilidad o responsabilidad subjetiva.

Lo anterior, por cuanto seguimos fieles y exegéticos a la previsión constitucional del artículo 33 el cual, como ocurre con la consagración de otras garantías sustanciales y procesales de índole supraconstitucional, no limita la garantía a no declarar contra sí mismo a los procesos penales sino a que nadie esté obligado a declarar contra sí mismo y contra los parientes próximos que la misma norma determina, por lo que mal haría el intérprete sancionador electoral o administrativo encerrar dicha garantía únicamente al procedimiento penal y no hacerlo extensible al sancionador.

o de manera atenuada (ámbito de la responsabilidad subjetiva). Incluso, excepcionalmente, podría establecerse la responsabilidad sin culpa (objetiva)». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/10.

⁸⁴ El autor OSSA ARBELÁEZ (*Ob. Cit.* P. 245) se remite a una decisión del CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Radicado 2875 frente a la Resolución 5732 de 1984 de la Superintendencia Bancaria. MP: Jaime Abella Zárate, donde se llegó a afirmar lo siguiente: «Ahora bien, en relación con las sanciones impuestas por violación a las normas sobre encaje, es claro que el máximo organismo de vigilancia como lo es la Superintendencia, no está obligada a solicitar explicaciones previas para imponer las sanciones pertinentes».

In dubio pro reo (o disciplinado)

Desde los albores del Derecho disciplinario constitucional en Colombia —y por ende, aplicables tales consideraciones al administrativo sancionador— «el “In dubio pro disciplinado”, al igual que el “in dubio pro reo”, emana de la presunción de inocencia, pues esta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y a la obligación de dar un tratamiento especial al procesado»⁸⁵. Este apotegma es de índole netamente probatoria, como consecuencia lógica de la presunción de inocencia y que obliga —es decir, no es facultativo del fallador— a valorar favorablemente del investigado cualquier decisión (no sólo la sentencia o resolución de fondo) cuando el caudal probatorio recogido y practicado no arroje certeza sobre la responsabilidad del procesado.

A título de ejemplo en materia electoral, podemos citar la resolución adoptada en segunda instancia por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación⁸⁶, en investigación formal contra siete concejales municipales de Sincé (Sucre), mediante la cual se dispuso absolver de responsabilidad disciplinaria-electoral a dichos servidores:

«De las piezas que conforman el haz probatorio se deduce sin temor a equívocos, que no hay certeza o convicción sobre la culpabilidad de los siete Concejales investigados por el comportamiento objeto de reproche disciplinario, lo que genera duda que a la fecha no se ha podido eliminar, la cual se resolverá a favor de ellos. Se aclara que el principio del In dubio Pro Disciplinado va ligado al de la presunción de inocencia que rodea a los funcionarios investigados, y que obliga a hacer obrar el beneficio de la duda a favor de éstos, hasta cuando quede debidamente descartada, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Por ende, la duda se debe resolver en su favor al tenor de lo previsto en el artículo 9 de la Ley 734 de 2002».

⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-244/96. Igualmente explica esta máxima corporación en el citado fallo: «...Siendo así, no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica (...)».

⁸⁶ Resolución del 09/08/10. Rad. No. 161-4570. MP: Margarita Leonor Cabello Blanco.

Dado que el derecho a elegir y ser elegido es de naturaleza fundamental, como ya se ha dicho, además de ser inherente a la función electoral⁸⁷, genera también la contemplación en el ámbito del Derecho administrativo sancionado electoral de un subprincipio conocido en la doctrina especializada y jurisprudencia internacional como *in dubio pro cive* (en caso de duda, a favor del ciudadano).

Según el mentado principio, «... las autoridades deben abstenerse de realizar interpretaciones que vayan en detrimento y agravio de los ciudadanos y, por el contrario, deben interpretar la ley de manera que se permita una aplicación legal favorable a la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos»⁸⁸. De manera que en el ámbito electoral, no sólo cubre la garantía bajo estudio al disciplinado o investigado administrativo-electoral en un proceso sancionador, sino también a quien ejerce el derecho fundamental a elegir y ser elegido no tanto ya desde la perspectiva o inspiración probatoria del principio, sino como regla hermenéutica favorable a los derechos humanos, lo que nos puede llevar a concluir que el *in dubio pro cive* es la versión electoral del *in dubio pro homine*⁸⁹.

⁸⁷ «El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-232/14.

⁸⁸ HUMPHREY JORDAN, Carla. *El procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal. De ciencias jurídicas e implicaciones*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM). P. 397. Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/26/edo/edo14.pdf>

⁸⁹ Frente a inhabilidades electorales, ha manifestado la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: «Como lo tiene aceptado la jurisprudencia, dado el tema que se analiza que corresponde a un régimen de excepciones -las inhabilidades lo son-, que limitan el ejercicio de derechos fundamentales éste debe ser interpretado de conformidad con la regla de hermenéutica que enseña que en la interpretación de las leyes prohibitivas no deben buscarse analogías o razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos claramente en la prohibición. Este Despacho considera que si la elaboración interpretativa se ciñe a esta regla se cumplirán en mejor forma los principios interpretativos “*in dubio pro homine*” e interpretación “*pro homine*” de conformidad con los cuales debe acogerse la interpretación más favorable a los derechos humanos fundamentales cuando existan ambigüedades en la exégesis de una norma jurídica, la que permita y posibilite a la persona ejercer el derecho fundamental que en su favor ha consagrado el Constituyente, además, que en caso de duda, esta se dilucidará a favor de la libertad del ser humano como garantía de la efectiva vigencia de los derechos (subjetivos) fundamentales». Concepto No. 024

Non bis in ídem.

Como corolario constitucional del principio de legalidad (de índole sustancial) y del debido proceso legal (de naturaleza adjetiva), el derecho fundamental a no padecer dos sanciones por el mismo hecho también se encuentra recogido en el artículo 29 inciso 3º de la Carta Fundamental⁹⁰. Su naturaleza, al ser consecuencia de la cabeza de los principios formales-sustanciales y formales-procesales según quedó anotado —legalidad y debido proceso—, también es mixta; de allí que la doctrina internacional especializada sea entendido tanto en «una vertiente material, que significa que nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho, siempre que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, es decir, que se dé el mismo contenido de injusto»⁹¹.

No obstante, en su faceta procesal, se establece que «no se puede por autoridades del mismo orden y a través de procedimientos distintos sancionar repetidamente la misma conducta pues semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del “jus puniendi” del Estado»⁹². En este contexto, «una cosa es el efecto procesal de las diferentes investigaciones y otro el de carácter sustancial que implica desbrozar una misma conducta para saber si se está tomando dos veces los mismos argumentos para proceder a fundar sendas sanciones»⁹³.

De manera que si el Derecho administrativo sancionador se ocupa de la protección de la función electoral como derecho fundamental y a la vez como función pública, mientras que el Derecho disciplinario regula deberes de sujeción a la Administración y el Derecho penal protege de la lesión o puesta efectiva en peligro de bienes jurídicos, podríamos encontrarnos frente a una

del 09/06/11. Procuraduría Séptima (7ª) Delegada ante el Consejo de Estado. Rad. No. 11001032800020100006300.

⁹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.7 y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8º.

⁹¹ GARCÍA PLANAS, Gabriel. *Consecuencias del principio «non bis in ídem» en Derecho penal*. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Tomo XLII. Fascículo I. Ministerio de Justicia. 1989. Madrid. P. 110.

⁹² *Ibíd.* P. 111.

⁹³ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *Ob. Cit.* P. 375.

dicotomía por la trinidad de sanciones: electoral, disciplinaria y penal, todas a su vez expresiones del *jus puniendi* estatal.

Puntualmente, en lo que se refiere al Derecho administrativo sancionador electoral y el Derecho disciplinario, ya nuestro máximo Tribunal Constitucional ha conceptualizado sobre las diferencias de uno y otro, así como la posibilidad de coexistencia de sanciones de ambos ordenamientos frente a la incolumidad del principio bajo estudio⁹⁴:

«No por generarse en un mismo supuesto fáctico una actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y un proceso disciplinario, se incurre en vulneración del principio *non bis in ídem*. Ello es así porque la proscripción de generar dos o más juzgamientos por un mismo hecho exige mucho más que la simple identidad del supuesto de hecho que desencadena los distintos procesos. Por el contrario, para que el derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho se consolide, se requiere que en esos procesos exista identidad de causa, objeto y persona pues sólo esa múltiple identidad es la que permite afirmar que se está ante hechos ya juzgados y, en consecuencia, ante la imposibilidad de que el Estado proceda nuevamente».

Y frente a la distinción entre la acción electoral y la acción disciplinaria, el mismo fallo explicó:

«La acción electoral es una acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo electoral que puede ejercerse por cualquier persona en el plazo indicado por la ley, que procede contra actos de elección y de nombramiento y cuyo conocimiento le incumbe a la jurisdicción contencioso administrativa. Aunque puede plantearse como una acción de restablecimiento por el perjudicado con el acto de elección o nombramiento, su naturaleza es la de una acción pública de legalidad en cuanto con su ejercicio se procura la anulación de un acto electoral en razón de su ilegalidad

[...]

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-391/02.

La acción disciplinaria es una acción pública que se orienta a garantizar la efectividad de los fines y principios previstos en la Constitución y en la ley para el ejercicio de la función pública; cuya titularidad radica en el Estado; que se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control disciplinario interno, los funcionarios con potestad disciplinaria y la jurisdicción disciplinaria; que es independiente de las acciones que puedan surgir de la comisión de la falta y que permite la imposición de sanciones a quienes sean encontrados responsables de ellas».

Con esta distinción, dada la mención expresa que hace la sentencia (que puede considerarse sentencia hito⁹⁵ en tratándose de la diferenciación entre *falta electoral* y *falta disciplinaria*), podemos extraer a la vez los tres tradicionales requisitos y/o elementos propios de la figura *sub examine*, que son, a saber⁹⁶: uno, *identidad de sujeto* (subjética o personal), señala que la prohibición de doble incriminación o procesamiento es de carácter personalísimo e intransferible y su alegación —como un derecho y garantía— debe recaer sobre la misma persona o procesado.

Dos, *identidad de hecho* (fáctica u objetiva), que exige que la imputación de los hechos sea idéntica, es decir, que se endilgue el mismo comportamiento; y tres, la identidad de fundamento (causa o procedimiento), que conlleva a la preexistencia de un proceso abierto y en curso y más aún, de una decisión definitiva sobre el objeto materia de investigación o juzgamiento, con el fin de evitar eventuales decisiones contradictorias frente a los mismos hechos y derechos.

Por lo anterior, podemos ver que ya los fallos de tutela de la Corte Constitucional se han ocupado especialmente de deslindar la responsabilidad electoral de la disciplinaria, por ejemplo, en lo referente a los congresistas, de quienes se espera «una conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda»⁹⁷ —por lo cual pueden ser sujetos de

⁹⁵ Expresión que se utiliza «para hacer referencia a aquella sentencia en que los operadores jurídicos consideran que se anuncia la respuesta correcta y vigente para un problema determinado». LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. *El derecho de los jueces*. 2ª edición. Universidad de Los Andes – Editorial Legis. 2006. Bogotá D.C. P. 162.

⁹⁶ Cfr. En este sentido y frente a la relación del *non bis in ídem* en materia disciplinaria y penal: RAMÍREZ VÁSQUEZ, Carlos Arturo. *El principio del non bis in ídem y su incidencia en el Derecho penal y disciplinario colombiano*. Editorial Ibáñez. 2007. Bogotá D.C. P. 30 a 32.

⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-247/95.

responsabilidad disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación—, cuestión que en nada se opone a la posibilidad de ser sujetos de responsabilidad política-electoral en los eventos de pérdida de investidura o las acciones de nulidad electoral que se adelantan ante el Consejo Nacional Electoral y que buscan asegurar la función electoral más que como derecho, como función pública⁹⁸.

Véase que el marco normativo en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, tanto electoral como disciplinario, es bastante profuso y extenso, no sólo frente a la regulación que ejerce el Consejo Nacional Electoral (artículos 264 y 265 de la Constitución Política, así como el artículo 192 del Código Electoral) sino de la Registraduría Nacional del Estado Civil (artículos 120, 264 a 266 de la Carta Fundamental y en general, el artículo 26 del Código Electoral) con sus respectivas normas reglamentarias, por lo que se entiende que en virtud del *principio de intervención mínima* y su *carácter fragmentario*, el Derecho penal no puede simplemente proteger el proceso electoral y sus principios de pureza o transparencia, pues ello equivaldría a la sanción penal de meras desobediencias administrativas⁹⁹.

En este sentido, a diferencia del Derecho administrativo sancionador electoral, la legislación penal electoral en Colombia protege tanto los mecanismos de participación democrática y

⁹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-147/11: «La causa y objeto de la pérdida de investidura hace relación a la determinación de responsabilidad política en aras de salvaguardar la dignidad del cargo público que se desempeña, la confianza de la sociedad que eligió y la institucionalidad de la corporación a la que se pertenece. El proceso disciplinario determina la responsabilidad disciplinaria, esencialmente subjetiva, es decir, requiere la demostración de dolo o culpa en el actuar; situación que no necesariamente se presenta en la pérdida de la investidura; se protege la moralidad pública, la transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de un cargo, empleo o función pública. Ahora bien, aunque se afirma que la pérdida de la investidura es equiparable a la destitución del proceso disciplinario, lo cierto es que dicha comparación se realiza respecto de los efectos y la gravedad que ambas implican. En otras palabras, no son las mismas sanciones [...] La acción electoral se orienta a preservar la pureza del sufragio y al mantenimiento de la legalidad de los actos de elección de los congresistas, mediante la imposición de unos requisitos que debe cumplir quien pretenda ser elegido en el órgano legislativo, que actúan como causales de inelegibilidad, la acción de pérdida de investidura, tiene como finalidad sancionar al elegido por la incursión en conductas que contrarían su investidura, como lo son la trasgresión del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses». Sentencias citadas y análisis hechos por: RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes. *El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador*. Revista de Derecho No. 40. Universidad del Norte. 2013. Barranquilla. P. 40.

⁹⁹ Cfr. CRUZ BLANCA, María José. *Ob. Cit.* P. 13 y 14.

política¹⁰⁰, como el resguardo de la autonomía e independencia por parte del elector, «donde puedan escoger libremente a quienes han de representarlos en los distintos estamentos de elección popular. Se persigue con la punición de este comportamiento castigar aquellos actos que atenten contra el libre albedrío que debe prevalecer y orientar en todo momento al elector frente a los comicios y de cara al candidato de su preferencia»¹⁰¹.

¹⁰⁰ PABÓN PARRA, Pedro Alfonso. *Delitos electorales. El proceso electoral, los mecanismos de participación democrática y su protección penal*. Ediciones Doctrina y Ley. 2002. Bogotá D.C. P. VI.

¹⁰¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Sentencia del 07/07/10. Rad. No. 29.389. En similar sentido, en referencia al bien jurídico: FERREIRA DELGADO, Francisco José. *Derecho penal. Parte Especial. Tomo II*. Editorial Temis. 2006. Bogotá D.C. P. 249: «1) Como tutela al derecho político de una democracia, que es participación popular y libre, [se proponen] tres tipos de delitos consagrados en el título X, Delitos contra el sufragio (arts. 286 a 292), que reprochan toda forma violenta constrictiva, fraudulenta, engañosa de torcer o impedir el ejercicio del derecho al sufragio y participar por este medio a la selección de sus gobernantes. Se tutela como bien jurídico el derecho colectivo a una democracia participativa; 2) Como tutela a la libertad del individuo a acudir a las urnas a consignar su voto: a) Con violencia o engaño al elector; b) Con violencia o engaño a los medios de comunicación que informan al elector sobre quiénes son candidatos».

Capítulo II

Derecho administrativo sancionador en los países miembros de la UNIORE

De manera introductoria, nos parece importante contextualizar que es la UNIORE, quienes la conforman y cuál es su función para que aquellos que apenas se estén adentrando en el estudio del derecho electoral, tengan una idea ilustrativa de que trata.

La Unión Interamericana de Organismos Electorales —UNIORE— es una entidad no gubernamental —ONG— cuyas decisiones sólo tienen carácter de recomendaciones y orientaciones para los organismos que la integran. Sus objetivos son incrementar la cooperación entre las asociaciones de organismos electorales que la integran, así como entre los propios organismos; impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales; estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales; formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión; promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que lo soliciten.

La UNIORE se integra actualmente por más de 20 países, siendo estos Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay, Paraguay, Canadá, Puerto Rico, Estados Unidos y Venezuela.

Desde el año de su creación, este mecanismo de colaboración ha celebrado 9 conferencias en cuyo marco los representantes de los organismos electorales de estos países han analizado, discutido y propuesto a través de una serie de acuerdos, las acciones orientadas al fortalecimiento de los regímenes electorales y el mejoramiento de los procesos e instituciones electorales de los países de la región.¹⁰²

¹⁰²http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/

Teniendo en cuenta lo anterior, tomaremos como objeto de estudio del presente documento el régimen administrativo sancionador en materia electoral en algunos de estos países que representan una diversidad dentro del universo UNIORE, para así hacer un estudio comparado del estado actual de los regímenes electorales dentro de esta entidad no gubernamental.

Sin perjuicio que se haga énfasis en el régimen administrativo sancionador electoral de unos países, hacemos el esfuerzo de abarcar así sea de manera de manera general y enunciativa el procedimiento y la normatividad sancionadora electoral.

Nota: se exceptúan menciones frente a Antigua y Barbuda.

Argentina

En la nación Argentina, el Código Electoral Nacional se encuentra en la ley No. 19.945 que ha sido modificada por la ley No. 20.175, 22.835 y 22.864. En esta República Federal, el voto es obligatorio con lo que no votar, constituye una falta electoral. El título VI del enunciado código contiene las violaciones a la ley electoral, en el que se encuentran inmiscuidos las faltas, los delitos y el procedimiento.

Los jueces electorales conocen de las faltas electorales en única instancia y el procedimiento que se sigue es el mismo que se consagra en el Código de Procedimientos en lo Criminal de la Nación.¹⁰³

Adicionalmente se contempla una acción de amparo al elector, en la que los funcionarios y magistrados deben resolver inmediatamente en forma verbal. Las decisiones que se tomen se cumplen sin más trámite que el de la fuerza pública y en caso de ser necesario, se le comunicará al juez electoral correspondiente.¹⁰⁴

¹⁰³ Artículo 146 del Código Electoral Nacional.

¹⁰⁴ Ibid. Art. 147.

La acción de amparo al elector procede cuando el elector se considere afectado en su libertad, su seguridad, o privado del ejercicio del sufragio. El amparo puede ser solicitado por el mismo o por medio de cualquier persona, de forma escrita o verbal en donde se le deben de poner presente al juez electoral o al magistrado más próximo, quienes deben de manera urgente tomar las medidas conducentes para hacer cesar el impedimento cuando este fuere ilegal o arbitrario. La acción también procede cuando al elector se le haya retenido indebidamente su documento cívico por parte de un tercero.¹⁰⁵

Bolivia

Es llamativo el llamado que hace la ley electoral boliviana en materia de interculturalidad, pues esta nación se encuentra gobernada precisamente por un líder indígena y al parecer, esa influencia se ha puesto de presente en la normativa electoral.

La función electoral es ejercida por el Órgano Electoral Plurinacional y su máximo órgano es el Tribunal Supremo Electoral. El Código Electoral de dicho país se encuentra en la ley No. 018 de 16 de junio de 2010 bajo la ley del órgano electoral plurinacional. Sin embargo, los procesos administrativo sancionatorios en materia electoral se encuentran regulados en la ley No. 026 de 30 de junio de 2010.

Por ejemplo, toda la propaganda electoral¹⁰⁶, los estudios de opinión¹⁰⁷ y los procedimientos y recursos en materia electoral, se encuentran regulados es en la ley del régimen electoral. Es entonces como esta contiene el procedimiento sobre demandas de inhabilitación de candidaturas y postulaciones¹⁰⁸, el de observaciones y recursos contra el acta electoral¹⁰⁹, entre otros.

¹⁰⁵ Ibid. Artículos 10 y 11.

¹⁰⁶ Ley No. 026 de 30 de junio de 2010 Título IV, Capítulo I, Sección V.

¹⁰⁷ Ibid. Título IV, Capítulo I, Sección VI.

¹⁰⁸ Ibid. Título IV, Capítulo V, Sección I.

¹⁰⁹ Ibid. Título IV, Capítulo V, Sección II.

De igual manera abarca las faltas¹¹⁰ y los delitos electorales¹¹¹. Es valioso destacar que la enunciada ley clasifica las faltas electorales en:

- Faltas electorales cometidas por los jurados electorales.
- Faltas electorales cometidas por notarios electorales.
- Faltas electorales cometidas por servidores públicos.
- Faltas electorales cometidas por organizaciones políticas.
- Faltas electorales cometidas por particulares.

El procesamiento de faltas, igualmente se encuentra ramificado en dos. Un procesamiento disciplinario para vocales¹¹² y un procedimiento ante los jueces electorales¹¹³. El procesamiento disciplinario de vocales es adelantado por la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral en contra de los Vocales del Tribunal Supremo Electoral y a Vocales de los Tribunales Departamentales Electorales mientras que el proceso contra los particulares se surte ante los jueces electorales.

Ecuador

En el Ecuador, la regulación electoral tiene su asiento en la ley orgánica electoral o el código de la democracia publicado el día 27 de abril de 2009, el cual condensa todo lo referente al derecho electoral en la república del Ecuador.

Al abarcar todo lo relacionado con la materia, es lógico que el código de la democracia contenga las faltas y el proceso para imponerlas. A partir del Título Tercero empieza haciendo mención al financiamiento y control del gasto electoral, pero es a partir del Título Cuarto en donde se enuncia el tópico de las instancias administrativas ante el Consejo Nacional Electoral y las instancias jurisdiccionales ante el Tribunal Contencioso Electoral. Posteriormente en el Capítulo Tercero del Título Cuarto, tenemos el derecho administrativo sancionador electoral ecuatoriano bajo el rótulo de infracciones, procedimientos y sanciones.

¹¹⁰ Ibid. Título VI, Capítulo I.

¹¹¹ Ibid. Título VI, Capítulo II.

¹¹² Ibid. Título VI, Capítulo III, Sección I.

¹¹³ Ibid. Título VI, Capítulo III, Sección II.

El Consejo Nacional Electoral es el máximo órgano administrativo seguido de las Juntas Provinciales Electorales. La prescripción del proceso administrativo o contencioso electoral es de dos años. Observamos que en este país el Tribunal Contencioso Electoral es quien impone las multas, suspende los derechos políticos o de participación y es quien tiene la facultad para destituir del cargo a los funcionarios. Las potestades otorgadas al Consejo Nacional Electoral están muy especificadas a las materias de montos de financiamiento, gastos y autorizaciones y registros de publicidad, encuestas y pronósticos.

Perú.

En el país inca se han expedido una cantidad de leyes que son las que enmarcan los procesos electorales y las consultas populares, siendo las más importantes:

- Ley No. 26859 de 1997. Ley orgánica de Elecciones.
- Ley No. 26.397 de 1994. Ley orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Ley No. 28.094 de 2003. Ley de Partidos Políticos.
- Ley No. 26.487 de 1995. Ley orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Ley No. 26.486 de 1995. Ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

La ley orgánica de elecciones le dedica su Título XVI a los delitos, sanciones y procedimientos judiciales. De acuerdo a nuestro criterio este titulado es un poco peculiar, pues no hace referencia a ningún tipo de procedimiento y no diferencia entre las faltas y los delitos, solo enuncia una serie de conductas que son reprimidas con pena privativa de la libertad o con multas y siempre hace remisión al Código Penal Peruano.

El sistema electoral peruano tiene como autoridades al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil¹¹⁴. De la revisión y consulta de las leyes orgánica antes enunciadas, entendimos que los procesos administrativo sancionadores en el Perú seguían el procedimiento establecido en el

¹¹⁴ Artículo 177 de la Constitución Política de Perú.

Código Penal, pues estas leyes cuando tratan la materia sancionadora procesal, se remiten a él. A pesar de lo anterior, encontramos información relacionada con procesos sancionadores iniciados por el Jurado Nacional de Elecciones y escudriñando esta información nos encontramos con que los procedimientos adelantados por esta entidad, casi siempre están relacionados en ese país con asuntos ligados a la propaganda electoral.

En la ley del Procedimiento Administrativo General —ley 27444 de 2001— en el Título IV Capítulo II contiene el procedimiento sancionador que de acuerdo a lo afirmado en la ley, es el procedimiento que siguen las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados. Esta ley se aplica de carácter supletorio a los procedimientos establecidos en las leyes especiales.

Uruguay

Iniciamos las referencias administrativas sancionadoras electorales de este país suramericano mencionando la ley de Elecciones —ley No. 7.812 de 16 de enero de 1925, modificada por la ley No. 17.113 de 9 de junio de 1.999—.

La Corte Electoral es quien tiene la dirección superior de los actos electorales y su reglamento se encuentra en la ley 7.690, el cual señala los delitos electorales, sus penas y los juicios por los delitos electorales¹¹⁵, aunque la ley 7.812 también contiene un aparte dedicado a los delitos electorales y sus penas.¹¹⁶

La ley 7.690 contiene un procedimiento que se llama juicio sumario de exclusión y se trata de un procedimiento para depurar el Registro Cívico Nacional, que es el conjunto de las inscripciones de todos los ciudadanos aptos para votar. Si bien este no es un proceso sancionador, no puede dejársele de poner de presente en la medida en que dentro de la dinámica electoral, es un proceso importante para el país uruguayo.

¹¹⁵ Ley 7.690. Sección VIII Capítulos XXVI, XXVII y XXVIII.

¹¹⁶ Ley 7.812. Sección VII Capítulo XX.

El Salvador.

Para agrado de quienes adelantamos esta investigación, nos encontramos de forma satisfactoria que El Salvador cuenta con un régimen electoral muy organizado, posiblemente de los más dentro de los países miembros de la UNIORE.

El régimen electoral de El Salvador se encuentra principalmente compuesto por su Código Electoral¹¹⁷ y por el Reglamento de la Ley de Partidos Políticos¹¹⁸. En estos dos cuerpos normativos, se encuentra de manera detallada, organizada y bien explicada, los asuntos relacionados con los partidos políticos; la propaganda electoral; las sanciones para los funcionarios, empleados y particulares; los delitos contra el sufragio y los procesos sancionatorios.

El proceso sancionatorio electoral se encuentra estipulado en los artículos 254, 255, 256 y 257 del Código Electoral y en los artículos 97 a 116 del Reglamento de la Ley de Partidos Políticos.

Guatemala.

Contrario a lo que sucede en el país de El Salvador, la información que puede encontrarse sobre Guatemala es muy escasa realmente. Solo a manera de ejemplo, ni siquiera la página web del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala se encuentra apta para su consulta.¹¹⁹ Los suscritos investigadores solo pudimos encontrar un solo texto regulador del derecho electoral. Nos referimos a la ley electoral y de partidos políticos de diciembre de 1985.

En un solo aparte —Libro IV, Título Único, Capítulo X— contempla los delitos y las faltas electorales pero la noción de un procedimiento sancionatorio de carácter administrativo en asuntos electorales como tal, no fue encontrada en esta investigación.

¹¹⁷ Decreto Legislativo No. 417 de 14 de diciembre de 1992. Posteriormente con múltiples actualizaciones.

¹¹⁸ Decreto Legislativo No. 307 de 14 de febrero de 2013.

¹¹⁹ Cfr. <http://www.tse.org.gt/>

Honduras

En virtud de la investigación adelantada, tenemos que en este país la organización electoral cuenta con las siguientes leyes como las más destacadas:

- Ley de registro nacional de las personas.
- Ley de municipalidades.
- Ley especial que regula el plebiscito y el referendo.
- Ley electoral y de las organizaciones políticas.

Es precisamente la ley electoral y de las organizaciones políticas¹²⁰ la que engloba la materia objeto de investigación del presente trabajo consignando en su Título XII, los delitos y faltas electorales y específicamente en su artículo 218, el procedimiento para la aplicación de las sanciones.

República Dominicana.

El marco normativo electoral en este país se encuentra en la ley 275 de 1997 la cual en su Título IX dispone de las infracciones electorales. Es curioso como la isla caribeña todos los asuntos de infracción electoral se tratan por medio de la competencia del derecho penal.

Llama la atención también que dentro del Título referenciado, se hace alusión en una sección a los crímenes electorales y en otra a los delitos electorales. En nuestra opinión, no tiene un sentido ni ninguna importancia material hacer esta referencia que hace la Ley Electoral de la República Dominicana.

Entendemos entonces que de acuerdo a lo señalado en la Ley Electoral, todas las infracciones que tengan relación con las causas electorales, son tramitadas bajo el procedimiento penal de la isla.

¹²⁰ Decreto No. 44-2004 de 15 de mayo de 2004.

Paraguay

Tiene presencia en una UNIORE por medio de su Tribunal Superior de Justicia Electoral y la ley que establece el Código Electoral Paraguayo es la 834 de 1996, la cual es contentiva de todos los asuntos ligados a los partidos políticos, la financiación, la propaganda electoral, los delitos y las faltas.

A pesar de esto, no contiene una referencia determinada los aspectos procesales y procedimentales. Esta referencia se encuentra en la ley No. 635 de 22 de agosto de 1995 que es la ley que reglamenta la justicia electoral. En esta, en su capítulo VIII Sección I, se trata sobre el trámite común, es decir, sobre los procedimientos ordinarios para las actuaciones contenciosas ante la Justicia Electoral que se tramitan conforme a las normas Establecidas en el Título XII del Libro IV del Código Procesal Civil relativas al Proceso de Conocimiento Sumario.

En el mismo sentido, la Sección II contempla un trámite especial para la impugnación de candidaturas, la nulidad de las elecciones o aquellos que por su naturaleza resulte evidente que deba tramitarse de modo urgente siempre que no se halle previsto un procedimiento propio. Pensaríamos entonces que este trámite especial es aquel empleado para los procesos sancionadores administrativos electorales, pues el proceso del trámite común reza que es para las actuaciones contenciosas. Igualmente, la misma dinámica del proceso electoral tiene un contenido de urgencia consigo que hace que este último procedimiento sea el adecuado.

Puerto Rico

Vinculado a la UNIORE por medio de la Comisión Estatal de Elecciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Cuenta con una Ley Electoral —Ley 78 de 1 de junio de 2011—. Este texto del estado asociado contiene todo un régimen detallado como si se tratara de un estado independiente cualquiera.

Como todo régimen electoral, el Capítulo XII de la Ley 78 es la que encierra las prohibiciones y delitos electorales, consagrándose el procedimiento en el artículo 12.025 el que aduce que todo

procedimiento de naturaleza criminal se tramitará conforme a las Reglas del Procedimiento Criminal de Puerto Rico.

Con relación al procedimiento administrativo sancionador este artículo no hace mención y el artículo subsiguiente simplemente en asuntos administrativos dice: *«Las infracciones a las disposiciones de esta Ley y a las reglas y reglamentos que no estén tipificadas y penalizadas específicamente como delito electoral y que estén sujetas a la imposición de multas administrativas, prescribirán a los tres (3) años»*

Por tal motivo iniciamos la búsqueda del tratamiento de los procesos administrativos en la isla del encanto y encontramos como existe una Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme — Ley 170 de 12 de agosto de 1988—. Así las cosas, las infracciones que sean de carácter no penal, tienen que ser tramitadas dentro de los lineamientos de la mentada ley.

Nicaragua

Miembro de la organización por medio del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua.

Su reglamento electoral se encuentra inmerso en la ley No. 331 del año 2000. Esta contiene en su Título XIV Capítulo Único los delitos electorales—en donde no se mencionan las faltas administrativas electorales— los cuales de presentarse, se rigen bajo la ley común.

Países de habla inglesa y/o de tradición del derecho del Common Wealth.

Frente a estos países —Jamaica, Santa Lucía, Canadá y los Estados Unidos de América— hacemos una referencia electoral mas no detallada frente a los procesos o procedimientos porque como lo sabe cualquiera que haya tenido contacto con el mundo jurídico, conoce que es un sistema jurídico no opuesto pero si diametralmente distinto a aquel que manejamos los países de tipo Europeo-Continental.

Jamaica

Jamaica se une a la UNIORE a través de Electoral Commission of Jamaica. En relación a la legislación electoral de esta isla, se ha dado a través de una serie de actas como lo son por ejemplo el acta de las municipalidades, el acta de representación de las personas, el acta de registro de electores, entre otras¹²¹.

El sistema electoral jamaicano es relativamente nuevo, pues este país adquirió su independencia de la Gran Bretaña solo hasta 1962. No obstante lo anterior, continúa una influencia fuerte, pues el presente sistema de gobierno está basado en el modelo británico de Westminster y su tipo de gobierno es una democracia parlamentaria.

Santa Lucía

Santa Lucía se vincula a la Organización no Gubernamental por medio del Santa Lucía Electoral Department. A pesar de ser una pequeña isla tiene una organización política bien distribuida por medio de 17 distritos electorales.

Canadá

Encuentra su legislación electoral en el Canada Election Act, que sería en equivalencia a lo que nosotros conocemos a un Código Electoral. Este contempla la regulación concerniente a los medios de comunicación, las encuestas, las votaciones, los partidos políticos etc.

Canadá es una monarquía parlamentaria federal y su territorio se encuentra organizado en diez (10) provincias y tres (3) territorios. El parlamento está compuesto por una Cámara de los Comunes electa por el pueblo y un Senado designado.

El derecho anglosajón —common law— predomina en todo el país excepto en Quebec., en donde predomina el derecho civil o de carácter romano-germánico.

¹²¹ <http://www.eoj.com.jm/legislation-category-43.htm>

Estados Unidos

Por su parte, Los Estados Unidos de América —EE.UU.— se vinculan a la UNIORE por medio de la Federal Election Commission la cual también tiene una serie de actas importantes, siendo posiblemente la más importante la Federal Election Campaign Act. No obstante lo anterior, existen una serie de leyes importantes reguladoras de la actividad electoral en el país del norte, entre las que se encuentran las leyes de financiación de campaña federal, entre otros.¹²²

Estados Unidos es una república constitucional, democrática y representativa. En el sistema federal de los Estados Unidos, los ciudadanos están sujetos a tres niveles de gobierno federal, estatal y local.

Antigua y Barbuda

Por todos los medios posibles se trató de buscar cualquier tipo de referencia electoral relacionada a esta isla pero no fue posible encontrarla.

Brasil

El Derecho electoral, grosso modo, se encuentra íntegramente regulado en la «Lei 4737 de 1965», que condensa el «Código Eleitoral», cuyo ámbito de aplicación, en atención a la doble naturaleza del Derecho a elegir y ser elegido señalado en el primer capítulo de este trabajo, es el de «assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado» (asegurar la organización y el ejercicio de derechos políticos, principalmente los de votar y ser votado —es decir, elegir y ser elegido—), según su artículo 1º (artigo 1º).

A su vez, la jurisdicción de la justicia electoral —«justiça eleitoral»—, en virtud del artículo 12 de la mentada ley electoral (4737 de 1965), está conformada por el «Tribunal Superior Eleitoral», los «Tribunais Regionais» (tribunales regionales), juntas y «juizes» también electorales. Éstos, a su vez, hacen parte también del sistema electoral brasileño, cuyas funciones

¹²² <http://www.fec.gov/law/law.shtml>

también incluye el registro de los candidatos (Parte Cuarta, Título I), la regulación del voto secreto, las cédulas oficiales y la representación proporcional; los actos preparatorios de la votación (Título II) así como las secciones electorales, las mesas receptoras y su fiscalización; de la votación en particular y su íntegra regulación (Título IV), los cálculos («apuração») electorales (Título V) y su procedimiento, impugnaciones y conteo.

Resulta dicente que el «Código Eleitoral Brasileiro» regula los delitos electorales («crimes eleitorais») en el Capítulo II del Título IV de la Parte Quinta, otorgándoles a los jueces electorales («juizes eleitorais») que hacen parte de la jurisdicción electoral y no penal ordinaria, cuyo procedimiento es asignado por los artículos 355 a 364 de dicha codificación.

En lo que atañe ya directamente a conductas sancionadas por vía administrativa, la legislación electoral de Brasil consagra la «Lei das Eleições No. 9504 de 1997», que regula cuestiones netamente administrativas tales como la publicidad ilegal electoral, de emisiones en radio o televisión fuera de la programación u horario permitido (artículos 45, 53-A y 55 párrafo de esta ley), consagrando multas y prohibiciones de emisión en medios de comunicación por tiempos determinados.

México

Uno de los países más importantes y ricos — si no es el más— en desarrollo jurídico en materia electoral en el continente y por lo tanto, de singular importancia en lo que a la UNIORE se refiere, son los Estados Unidos Mexicanos; quizás, el de mayor aporte científico al Derecho administrativo sancionador electoral.

En materia electoral, consta de dos organismos con una fuerza institucional muy considerable que son: el Instituto Nacional Electoral «INE» y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación «TRIFE». Igualmente, existen diferentes Procedimientos Sancionadores Electorales que tienen todas las características fundamentales del Proceso Sancionador Administrativo, ya que es una manifestación de la potestad punitiva del Estado.

En México, los procesos sancionadores importan del Derecho Penal las instituciones fundamentales como lo son: la tipicidad, la culpabilidad, el non bis in ídem, entre otros. No obstante lo anterior, no es Derecho Penal, pues su contexto se encuentra institucionalizado en lo electoral¹²³.

En cuanto a lo que se refiere a los principios del Derecho Penal, el Derecho Administrativo Sancionador Electoral aplica *Mutatis Mutandi* los mismos principios por ser manifestaciones del *Ius Puniendi* o de la potestad punitiva del Estado. Es entonces como los principios de proporcionalidad, intervención mínima, principio de legalidad, exhaustividad, concentración, inmediatez, celeridad, irretroactividad de la ley, *in dubio pro reo*, *non bis in ídem*, entre otros.

El Derecho Administrativo Sancionador y la Infracción Administrativa Electoral.

Existe consenso en la doctrina y en las instituciones mexicanas en adoptar el concepto expresado por el Ministerio de Justicia de España. En este se señala que «el Derecho Administrativo Sancionador es un conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas».

El Derecho administrativo sancionador electoral es una subespecie del derecho administrativo sancionador que tiene sus especificidades y que encuentran su fundamento basilar en la infracción administrativa electoral. Esta infracción administrativa electoral, de forma genérica, es la conducta tipificada en la ley que trasgrede lo dispuesto en las normas jurídicas relacionadas con los derechos de los ciudadanos para:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o por medio de los representantes elegidos de manera libre.
- Votar y ser elegido en elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas por voto universal, libre, secreto y directo.

¹²³ ROLDÁN XOPA José. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos para el Debate 1. 1ª Edición. 2012. México D.F. P.9

- Tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas¹²⁴.

La falta o infracción electoral es la acción u omisión por medio de la cual se violan los derechos, los valores o los principios políticos propios de un Estado Social y Constitucional de Derecho que de acuerdo al standard mínimo internacional para los Estados de la Región Latinoamericana — es decir, que de conformidad con la UNIORE—, son los que se encuentran en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²⁵.

El Objeto del Derecho Administrativo Sancionador Electoral.

El objeto del Derecho Administrativo Sancionador Electoral es evidentemente proteger los bienes jurídicos del Estado Democrático y Constitucional de Derecho de una forma general para reprimir las conductas que lesionen o pongan efectivamente en peligro los bienes jurídicos que este derecho protege, e imponer las sanciones proporcionadas a que haya lugar si se dentro del proceso se constata la mentada vulneración.

Los Procedimientos Electorales en México.

Como es conocido, un procedimiento es la serie de trámites, actos o diligencias que realiza la autoridad administrativa electoral competente para investigar, conocer, instruir y resolver las irregularidades en que pudieron haber incurrido los sujetos a quienes la normatividad electoral les es aplicable.

México se encuentra en una transformación institucional de mayúscula importancia debido a que el Instituto Federal Electoral «IFE» fue reemplazado por el Instituto Nacional Electoral «INE» y a su vez, el Código General de Instituciones y Procedimientos Electorales «COFIPE» fue

¹²⁴ Cfr. VARGAS BACA, Carlos. *Derecho administrativo sancionador electoral*. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Link: http://ieez.org.mx/Otra/Inf_rel/Jornadas_Act/Lic%20Carlos%20Vargas%20Baca.pdf

¹²⁵ *Ibíd.*

derogado muy recientemente y se crearon tres nuevas leyes que regulan la materia electoral. Estas son:

- Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General de Delitos Electorales.

Estas leyes son las que le dan sustento al «INE», pues de acuerdo con los estudiosos mexicanos, el «COFIPE» se encontraba un poco desactualizado y su normatividad se consideraba obsoleta d conformidad con las necesidades de hoy día en materia electoral.

Anteriormente bajo el régimen del «COFIPE» y del «IFE», existían en los Estados Unidos Mexicanos los siguientes tipos de procedimientos administrativos sancionadores electorales:

- Procedimiento Sancionador Ordinario.
- Procedimiento Especial Sancionador.
- Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos.
- Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas.

En la actualidad, de conformidad con el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y la Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales, existen los siguientes procedimientos administrativos sancionadores electorales.

El Procedimiento Sancionador Ordinario¹²⁶

El Procedimiento Sancionador Ordinario es el que conoce de las faltas y aplica las sanciones administrativas. Este puede iniciarse a instancia de parte o de manera oficiosa cuando cualquier

¹²⁶ Artículos 45 al 58 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Artículos 464 al 469 de la Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales.

órgano del instituto conozca de la posible comisión de una conducta infractora que no sea materia del Procedimiento Especial Sancionador¹²⁷.

Esta queja se puede presentar por escrito, de forma oral o por medios electrónicos por presuntas violaciones a la ley electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto Nacional Electoral «INE». A su vez, esta puede ser presentada por partidos políticos, personas físicas o morales y funcionarios del INE. Evidentemente tiene que cumplir con unos requisitos formales para que no sea desechada o declarada improcedente.

Frente al término de prescripción, es menester destacar que el Cofipe en su artículo 361, señalaba que el término de prescripción con el que contaba el «IFE» para fincar responsabilidad electoral administrativa era de Cinco (5) años. Sin embargo, se surtió una modificación de dicho término y este fue rebajado a Tres (3) años en el artículo 47 del acuerdo del Consejo General que se aprueba el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, publicado en la Gaceta Oficial el día lunes 27 de octubre de 2014.

Una vez recibida la queja o denuncia esta se remite a la Secretaría del Consejo General del INE para que dentro de las 48 horas siguientes se le surta trámite. La investigación es adelantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral —quien puede decretar medidas cautelares— en un periodo de 40 días que puede ser ampliado una sola vez por el mismo término. Una vez terminada la mentada investigación, tanto el quejosos como el denunciado cuentan con un plazo de 5 días para que presenten sus alegatos.

Presentados los alegatos de las partes, la Unidad Técnica cuenta con 10 días —que pueden duplicarse si el caso lo amerita— para formular el proyecto de resolución. Este proyecto debe ser remitido dentro de los 5 días siguientes de su elaboración a la Presidencia de la Comisión para que este lo discuta y lo apruebe dentro de los siguientes 15 días hábiles. De no ser aprobado, es devuelto a la Unidad Técnica; para ser aprobado requiere de unanimidad o de mayoría de votos.

¹²⁷ Artículo 45. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Es importante señalar que la resolución debe hacer un estudio profundo de los hechos; que la individualización debe contener el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, la singularidad o pluralidad de la conducta y las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Procedimiento Especial Sancionador

El procedimiento especial sancionador proviene de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la regularidad del proceso electoral. Estas prácticas llevaron a la demanda de un incremento en la competitividad, los reclamos de mayor equidad en el uso de la radio y la televisión, el posicionamiento de las llamadas campañas negras y la exigencia de una democracia más transparente propiciaron tensiones al régimen político que obligaron a impulsar múltiples cambios institucionales.

No se pueden pasar por alto unas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron la piedra angular de lo que se conoce hoy en día como el proceso y procedimiento especial sancionador, ya que en estas se pusieron de presente la situación que se evidenciaba en los comerciales de radio y televisión en donde se descalificaban a los candidatos y ponían en desequilibrio la contienda electoral.

Estas sentencias¹²⁸ rediseñaron lo que era el Proceso Especial Sancionador a partir de las insuficiencias que existían en materia electoral, especialmente en lo que se refiere a la celeridad, a la capacidad de tutelar los derechos de los participantes y a la misma regularidad del proceso electoral como tal. Ahora, la filosofía de este procedimiento no es solamente la de sancionar sino también la de ser un mecanismo de protección de derechos¹²⁹.

¹²⁸ SUP-RAP 17/2006, SUP-RAP 31/2006, SUP-RAP 34/2006.

¹²⁹ ROLDÁN XOPA José. *Ob Cit.* P. 28.

Señalado lo anterior, el Procedimiento Especial Sancionador busca que de manera expedita se determine si existe o no responsabilidad administrativa electoral de conductas que hayan sido denunciadas cuando estas se refieran a¹³⁰:

- Propaganda política o electoral de los partidos políticos.
- Propaganda en medios de comunicación o difundida por los funcionarios públicos.
- Actos de campaña anticipada o precampaña.
- Sobre irregularidades y prerrogativas con los tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión.

Lógicamente la denuncia tiene que cumplir con unos requisitos formales para ser admitida, de lo contrario, será desechada. Si es inadmitida, se le debe notificar al denunciante dentro de las 12 horas siguientes; por el contrario, si al momento de la recepción cumple con los requisitos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva tiene que admitirla dentro de las siguientes 24 horas. —Admite medidas Cautelares—

Posterior a su admisión, la Unidad Técnica cita a una audiencia de pruebas y alegatos que debe realizarse dentro de las 48 horas siguientes a la admisión de la denuncia. Practicada esta audiencia en donde las partes exponen los hechos y relacionen sus pruebas, la Unidad Técnica procede a pronunciarse sobre la admisión o inadmisión probatoria y corre nuevamente traslado a las partes para que se pronuncien por una sola y única vez, sobre los alegatos conclusivos. Terminada esta etapa se cierra el acta y se da por terminada la audiencia.

Terminada la audiencia de pruebas y alegatos, la Unidad Técnica realiza un informe que es remitido a la Sala Regional Especializada en donde queda a disposición de los Consejeros para su consulta.

Aparte de lo anteriormente descrito, existe un trámite especial¹³¹ que se surte cuando el caso consista en propaganda electoral que no sea por medios televisivos ni radiales, es decir, a aquella

¹³⁰ Artículo 59. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

propaganda política que se hace por medios impresos o bardas pintadas, entre otros. Este trámite se adelanta ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del instituto que corresponda a la demarcación territorial de donde haya acaecido la conducta. El vocal ejecutivo ejerce las mismas funciones que las de la Secretaría Ejecutiva del Instituto, pero sus decisiones tienen que ser enviadas de manera inmediata a la Sala Especializada del Tribunal Electoral.

Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹³²

Como lo señala su título, es un procedimiento especialmente circunscrito para quienes ostenten la calidad de Servidores Públicos del Instituto. Este es un procedimiento que busca impedir que haya parcialidad, participación, prejuzgamiento, favorecimiento, entre otras conductas que trasgredan el normal funcionamiento del proceso electoral, por parte de los funcionarios del «INE».

Este procedimiento es adelantado por la Contraloría General del Instituto, bien sea a petición de parte o de oficio. En este procedimiento, es importante destacar que se le da traslado al servidor público del expediente, los anexos y las pruebas para que se pronuncie sobre cada uno de los hechos. Sobre los hechos que no se pronuncie se presumirán ciertos, pero esto no quiere decir que se acepte la responsabilidad administrativa que se le imputa al servidor público.

Luego de esto, se procede con un procedimiento que tiene sus particularidades; se otorga un término de 30 días hábiles para determinar si existe o no responsabilidad del Servido Público, se le notifica al denunciante y al servidor público.

Cuando se trate del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario del Consejo General, tiene por así decirlo una especie de fuero, en el cual el Contralor General notificará al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para que las dos terceras partes de estos determinen la responsabilidad de los «aforados».

¹³¹ Artículos 474,475 y 476 de la Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales.

¹³² Artículos 480 a 486 de la Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales.

Sobre el financiamiento y gastos de los partidos políticos, cuyo procedimiento administrativo sancionador electoral se encontraba regulado en el «COFIPE», pasó a tener una regulación autónoma e independiente consagrada en la Ley General de Partidos Políticos. En este mismo sentido, cuando se trata de delitos electorales, la tipificación de estas conductas y sus penas encuentran su asiento en la Ley Orgánica de Delitos Electorales.

Venezuela

No podemos dejar de hacer mención en el presente estudio al vecino País, pues con la implementación de lo que conocemos como la «Revolución Bolivariana» se presentó de manera generalizada un cambio en toda la estructura de las instituciones y entidades en todos los niveles del Estado. Este cambio empezó a presentarse desde 1999 con la llegada del entonces presidente **HUGO CHÁVEZ FRÍAS** al poder y la implementación de su programa conocido como el socialismo del siglo XXI.

En Venezuela básicamente todo lo que se encuentra relacionado en materia electoral, se halla condensado en dos leyes que son las siguientes:

- El Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.
- La Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Cabe destacar que existe una fuerte reglamentación a todo aquello referente a la propaganda electoral y de la propaganda en los medios de comunicación social. Igualmente en estas leyes se encuentra toda la reglamentación sobre el financiamiento y gastos de las campañas electorales, sobre la inscripción, sobre la integración de los organismos electorales, sobre todo el proceso de votación, escrutinios, testigos electorales y en fin, toda la materia incluidos los procedimientos sancionadores.

Existen en Venezuela entonces unos procedimientos administrativos electorales sancionatorios que son los siguientes:

- Procedimiento administrativo para las averiguaciones sobre publicidad y propaganda electoral.
- Procedimiento de averiguación administrativa.
- Procedimiento para los recursos administrativos y la jurisdicción electoral.

Procedimiento Administrativo para las Averiguaciones sobre Publicidad y Propaganda Electoral¹³³

Este procedimiento puede ser iniciado a petición de parte o de oficio por parte del Consejo Nacional Electoral por las presuntas violaciones a la normatividad de la propaganda electoral. Es importante resaltar que estas denuncias tienen que presentarse por escrito ante la Comisión de Participación Política y Financiamiento o ante las Oficinas Regionales Electorales.

La comisión de Participación Política o aquella que determine el Consejo Nacional Electoral, verifica que se cumplan con los requisitos que debe contener la denuncia y en los siguientes dos (2) días hábiles debe remitir la denuncia al Consejo Nacional Electoral para que este determine si existen los indicios suficientes para iniciar una averiguación administrativa, o si por el contrario, el caso debe proceder a archivarse.

En caso de considerar que existe mérito necesario para adelantar la averiguación administrativa, el Consejo Nacional Electoral ordenará a la Comisión de Participación en Política y Financiamiento o a la Comisión que este estime, para que sustancie e instruya el expediente en averiguación. De esto se le notifica al presunto infractor para que en los próximos cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, presente sus alegatos y pruebas.

Fenecido este tiempo, dentro de los próximos diez (10) días hábiles siguientes, la Comisión presentará un proyecto de Resolución ante el Consejo Nacional Electoral para que este sea considerado dentro de los próximos cinco (5) días hábiles siguientes.

¹³³ Artículos 85 a 90 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Artículos 224 a 229 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Dentro de este procedimiento, inclusive desde el auto de apertura, bien sea de oficio o a solicitud de parte, pueden dictarse la medida cautelar o preventiva de ordenar a los medios de comunicación el retiro o la suspensión de la propaganda electoral que infrinja la ley electoral.

Procedimiento de Averiguación Administrativa.¹³⁴

Este procedimiento se encuentra encaminado a averiguar el origen, uso y destino de los fondos utilizados en la financiación de las campañas electorales. Este procedimiento es muy parecido al descrito en el numeral anterior en lo siguiente, pues puede iniciarse por petición de parte o de oficio por parte del Consejo Nacional Electoral y la denuncia tiene que elaborarse obligatoriamente por escrito ante la Comisión de Participación Política y Financiamiento o ante las Oficinas Regionales Electorales.

Cuando estas denuncias son recibidas por las Oficinas Regionales Electorales, cuentan con un término de veinticuatro (24) horas para que las remitan a la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

Frente a los términos existen unas pequeñas variaciones, pues en este caso, una vez recibida la denuncia por parte de la Comisión de Participación Política y Financiamiento, cuenta con cinco (5) días hábiles para que valore sobre los indicios o presuntas violaciones al reglamento. Si no encuentra indicios suficientes archiva y si considera que hay mérito, envía el proceso al Consejo Nacional Electoral para que este, dentro de los siete (7) días hábiles siguientes, apruebe el inicio del procedimiento de averiguación administrativa. Posteriormente a esta aprobación, el Consejo Nacional Electoral ordena a la Comisión de Participación Política y Financiamiento que instruya este proceso el cual debe ser notificado a la presunta parte infractora, para que en los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, presente sus alegatos y pruebas.

¹³⁴ Artículos 281 a 288 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Una vez culmine este término, dentro de los siguientes diez (10) días hábiles siguientes la Comisión de Participación Política y Financiamiento debe presentar un informe al Consejo Nacional Electoral para que este lo estudie y lo someta a su consideración.

Procedimiento para los Recursos Administrativos y La Jurisdicción Electoral¹³⁵

Este título hace referencia a los mecanismos y procedimientos con los que cuentan las instituciones administrativas y judiciales con que cuenta el andamiaje electoral del estado para impartir justicia frente a los actos ilícitos que en materia electoral proteja la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Los actos que sean proferidos por las autoridades subordinadas del poder electoral, pueden ser recurridos ante el Consejo Nacional Electoral, que es el órgano de cierre. Las decisiones del Consejo Nacional Electoral agotan la vía administrativa y solo pueden ser impugnadas en sede judicial ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

En este acápite se hace referencia a dos importantes recursos: El Recurso Jerárquico y el Recurso Contenciosos Electoral. Para interés del presente trabajo, se hace referencia al primero porque es el que se encuentra dentro del procedimiento administrativo sancionador electoral.

El Recurso Jerárquico Electoral¹³⁶ tiene como finalidad impugnar un resultado electoral y debe interponerse por escrito ante el Consejo Nacional Electoral dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al acto, vía de hecho, publicación, abstención u ocurrencia de los hechos a denunciar. Cuando se trate de la inelegibilidad de un candidato o de una persona elegida, puede interponerse en cualquier tiempo.

Es de fundamental importancia citar textualmente los requisitos que deben tener en cuenta dependiendo del tipo de impugnación que se pretende solicitar. Para esto tenemos que:

¹³⁵ Artículos 194 a 226 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

¹³⁶ Artículo 203 a 212 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

«2. Si se impugnan los actos, se identificarán éstos y se expresarán los vicios de que adolecen. Cuando se impugnan actas de votación o actas de escrutinio se especifican, en cada caso, el número de mesas electorales y la elección de que se trata, con claro razonamiento de los vicios ocurridos en el proceso o en las actas.

3. Si se impugnan abstenciones u omisiones, se expresarán los hechos que configuren la infracción de las normas electorales y deberá acompañarse con copia de los documentos que justifique la obligación del organismo subalterno de dictar decisión en determinado lapso.

4. Si se impugna las actuaciones materiales o vías de hecho, deberán narrarse los hechos e indicarse los elementos de prueba que serán evacuados en el procedimiento administrativo»¹³⁷.

El recurso al ser recibido, entra a estudio a una dependencia la cual se pronunciará sobre su admisión dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recepción por medio de un auto. Este auto se publica en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela para quienes sean interesados se pronuncien, presenten sus alegatos y pruebas.

Con posterioridad, se inicia la etapa de sustanciación que una vez vencida, el Consejo Nacional Electoral debe emitir una resolución dentro de los siguientes quince (15) días hábiles siguientes. Si se vence el término y no se ha producido respuesta, se entiende que es negativa.

Costa Rica

Lo que nos lleva a tener en cuenta a este país es que puede decirse que junto a México y a Panamá, es el país más desarrollado y con mejores condiciones sociales y políticas de Centroamérica. Es destacable que el Código Electoral consagra expresamente en su artículo segundo (2º) que la participación política se rige por el principio de paridad, es decir, que todas las delegaciones, nóminas y órganos tienen que estar integrados cincuenta por ciento (50 %) por mujeres y cincuenta por ciento (50 %) por hombres.

¹³⁷ Artículo 206 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

La normatividad electoral en este país se encuentra plasmada en la ley 8765 de 2 de septiembre de 2009. Esta contiene todo lo relativo a la participación electoral, los partidos políticos, el tribunal supremo de elecciones, el régimen económico de los partidos políticos y en fin, todo lo relativo a la materia. Ahora, frente al procedimiento administrativo sancionador electoral, nos encontramos con que la mentada ley, como tal no contempla un procedimiento de este tipo.

El código electoral costarricense contempla únicamente un procedimiento directamente ante la jurisdicción electoral que es ejercido de manera exclusiva y excluyente por el Tribunal Supremo de Elecciones y que tiene por objeto garantizar el correcto funcionamiento y aplicación del ordenamiento jurídico electoral¹³⁸.

Señala expresamente el código electoral que el Tribunal Supremo de Elecciones debe tramitar y resolver los asuntos que comprendan las siguientes materias¹³⁹:

- a) El recurso de amparo electoral.
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d) El recurso de apelación electoral.
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f) La cancelación o anulación de credenciales.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Cada una de estas acciones, demandas o recursos, tienen sus propios procedimientos y sus propios requisitos de admisibilidad. A pesar de ello, no puede decirse que son procesos o procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral porque como lo señala la norma, son procesos jurisdiccionales.

¹³⁸ Artículo 219 del Código Electoral.

¹³⁹ Artículo 220 del Código Electoral.

No obstante todo lo enunciado, en el país centroamericano el código electoral si hace referencia a un procedimiento administrativo sancionador en su artículo 269 pero única y específicamente cuando se interpone una «*Denuncia por Parcialidad o Beligerancia Política*». En este caso, se sigue bajo el procedimiento administrativo ordinario regulado en la ley general de la administración pública.

Como este es el único procedimiento administrativo sancionador al que se hace referencia en este país, nos permitimos exponerlo.

Denuncia por Parcialidad o Beligerancia Política¹⁴⁰

Este tipo de denuncias recaen sobre los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos o por la participación en actividades político-electorales de funcionarios a quienes les está prohibido ejercer este tipo de actividad. La denuncia se instaura por escrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones por parte de un partido político o de una persona física, no son admisibles los anónimos.

Si cumple con los requisitos de ley y es admitida, el Tribunal Supremo de Elecciones la traslada a la Inspección Electoral para que este instruya la investigación bajo los lineamientos del procedimiento administrativo ordinario consagrado en la ley general de la administración pública —Ley No. 6227—. El procedimiento administrativo ordinario¹⁴¹ se tramita de forma oral y privada, siendo las partes citadas con quince (15) días de antelación para que se presenten ante la administración, aporten las pruebas pertinentes y expongan sus alegatos. En la citación, la administración le suministra a las partes toda la documentación que tiene en su poder.

Esta audiencia debe ser grabada y adelantada por parte del órgano que adelanta la comparecencia; si el órgano es de tipo colegiado, la comparecencia debe adelantarse por el director o por quien haya sido designado para tales efectos. Es muy importante destacar, que en este procedimiento, la ausencia injustificada de una de las partes no impide que se lleve a cabo la

¹⁴⁰ Artículos 265 a 270 del Código Electoral.

¹⁴¹ Artículos 308 a 319 de la Ley General de la Administración Pública.

comparecencia, no obstante, ello no quiere decir que la parte ausente de como aceptados los hechos, pruebas o pretensiones de la administración o de su contraparte.

Una vez terminada la comparecencia el órgano competente debe dictar un acto final dentro de los quince (15) días siguientes con excepción a que quiera introducir nuevos hechos o complementar el material probatorio, lo cual tiene que ser consultado con el órgano superior quien decide si acepta esta solicitud o no dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

En caso de aceptar, debe repetirse nuevamente el procedimiento de citación a las partes para una segunda comparecencia con quince (15) días de antelación; nunca pueden llevarse a cabo más de dos comparecencias.

En el caso que nos atañe que es cuando se adelantan denuncias por parcialidad o beligerancia política, entonces la comparecencia adelantada por la Inspección Electoral, es trasladada al Tribunal Supremo de Elecciones para que este decida por medio de una resolución sobre el asunto tratado.

Finalmente, con relación a la parte penal, el Código Electoral costarricense contempla todo un Título dedicado a los ilícitos electorales y sus consecuencias jurídicas punibles en donde obviamente se deja manifestado que la competencia para conocer de ellos corresponde a los tribunales penales respectivos.

Panamá

Hacer referencia al vecino país en el presente documento de estudio de los procedimientos administrativo-sancionadores electorales es importante en la medida en que en el año 2013, el istmo vivió un proceso de transformación importante con la expedición del nuevo Código Electoral de Panamá, el cual recogió una serie de reformas importantes que se habían llevado a cabo mientras el código anterior estaba vigente y que a nuestra consideración, es uno de los códigos más completos y modernos.

El Código Electoral Panameño, en lo atinente a materia sancionadora y procedimental, consagra en su título VII los delitos, faltas electorales, faltas administrativas mientras que en su título VIII las normas de procedimiento. En nuestra consideración, la legislación panameña es bastante fuerte, pues aparte de consagrar una amplia cantidad de delitos en materia electoral¹⁴² consagra igualmente una serie de faltas tanto electorales como administrativas. No obstante lo anterior, frente a los delitos electorales, tenemos que mencionar que las penas son proporcionales, pues de manera excepcional, la pena máxima es de 4 años de prisión.

En materia de prescripción, los delitos electorales prescriben a los tres años, las faltas electorales a los dos años y las faltas administrativas prescriben al año.¹⁴³ En materia procedimental, el título VIII consagra unas disposiciones generales que son aplicables a todos los procesos y procedimientos.

Estas disposiciones comunes nos señalan como deben iniciarse los procesos en el istmo, como opera el reparto de los procesos, la competencia, como debe ser el contenido de las resoluciones, las reglas que deben seguir las sentencias proferidas, las notificaciones y las citaciones, los recursos y los medios de prueba; en fin, todo lo constitutivo de un proceso. En el Capítulo Séptimo (7º) del título VIII, se hace una referencia a las normas generales, a un proceso sumario a las disposiciones comunes de los procesos electorales. En este capítulo, no señala taxativamente si este proceso es para faltas electorales, para faltas administrativas o para ambas.

Empero lo anterior, **las normas generales del proceso electoral**¹⁴⁴ nos señalan *grosso modo* por regla general, en todos los procesos se le da traslado a la parte afectada y a la Fiscalía General Electoral por un término de dos (2) días hábiles, salvo que exista una norma especial que disponga algo distinto. El Fiscal General Electoral cuando interviene puede hacer uso de los recursos legales y actúa como parte en interés de la sociedad.

¹⁴² Artículos 385 al 403 del Código Electoral Panameño.

¹⁴³ Artículo 422 del Código Electoral Panameño.

¹⁴⁴ Artículos 521 a 526 del Código Electoral Panameño.

Señalan estas normas generales que los Magistrados del Tribunal Electoral pueden comisionar a otros funcionarios para la práctica de pruebas, notificaciones, traslados y otras diligencias. Finalmente, que los Magistrados pueden acompañar al Magistrado sustanciador en las diligencias, interrogatorios e inspecciones.

El **proceso sumario**¹⁴⁵ del que trata esta normatividad nos pone de presente que cualquier controversia atribuida a los Magistrados del Tribunal Electoral, se tramita bajo este procedimiento, salvo que exista norma especial que así lo disponga. Vencido el término para la contestación de la demanda, el Magistrado Sustanciador fija una hora fecha para que se lleve a cabo una audiencia en donde las partes deben:

- «1. Fijar los hechos objeto de la controversia y determinar los que deben ser probados.*
- 2. Practicar las pruebas aducidas.*
- 3. Escuchar los alegatos de las partes.*
- 4. Resolver sobre cualquier otro asunto, cuya consideración pueda contribuir a hacer más expedita la tramitación de la audiencia.*
- 5. Colocar el proceso en estado de decidir. Es deber del Magistrado Sustanciador examinar antes de la audiencia todas las constancias procesales que consten en el expediente.»*

Evacuado este paso, debe publicarse en un periódico de circulación nacional diaria, por tres (3) días consecutivos, un aviso sobre la demanda presentada; este aviso también tiene que ser publicado en el Boletín del Tribunal Electoral. La audiencia debe ser presidida y dirigida por el Magistrado Sustanciador, quien debe estar presente a lo largo de toda la audiencia pero los demás Magistrados pueden intervenir igualmente en los interrogatorios, inspecciones y demás actuaciones de las diligencias. Obviamente la audiencia tiene que celebrarse en días y horas hábiles y antes de concluir la audiencia se permitirá a las partes alegar en forma verbal, sin perjuicio de que puedan presentar alegatos escritos. El Magistrado Sustanciador regulará prudencialmente el tiempo destinado a los alegatos, que no será inferior de quince minutos para cada parte. De todo lo actuado en la audiencia se levantará un acta que suscribirán los que en ella hubiesen intervenido.

¹⁴⁵ Artículos 527 a 541 del Código Electoral Panameño.

Esta acta se deja fija en un edicto durante veinticuatro (24) horas, para que las partes hagan llegar las observaciones que sobre ella hubiere.

La **disposición común**¹⁴⁶ lo que apunta es que *«en los procesos de que conozca en primera instancia el Director Regional de Organización Electoral, no se dará traslado al Fiscal General Electoral, pero si el proceso llega en grado de apelación ante los Magistrados, antes de fallar se dará traslado por dos días al Fiscal General Electoral para que emita opinión.»*

Circunscribiéndonos a la materia administrativa sancionadora como tal, tenemos que el Código Electoral panameño, regula y contempla como faltas aquellas que trasgredan la norma en lo que tiene que ver con donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos, a la utilización indebida de medios de comunicación, a las violaciones reglamentarias de publicidad y propaganda electoral e igualmente, las trasgresiones en lo referente a encuestas políticas electorales y sondeos de preferencias políticas.

En la sección quinta (5ª) del capítulo octavo (8º) del título octavo (VIII), se encuentra contemplado el procedimiento para las faltas administrativas. Este nos manifiesta que el Director Regional de la Organización Electoral cuando se trata de inscripciones o de propaganda política fija dicta las resoluciones que imponen las multas por las faltas administrativas, que pueden ser apeladas ante el Director Nacional de la Organización Electoral. La multa impuesta se hace efectiva cuando el Tribunal Electoral informe al Tesorero Municipal que puede proceder a su importe.

Cuando las multas traten sobre los tópicos distintos a los enunciados en el párrafo anterior, son expedidas por el Tribunal Electoral, mediante resolución motivada y solamente admiten el recurso de reconsideración.

¹⁴⁶ Artículo 542 del Código Electoral Panameño.

Pese a todo lo anterior, en Panamá por regla general para las faltas electorales —no administrativas— existe el procedimiento especial.¹⁴⁷ Así las cosas, se tiene un procedimiento especial para la impugnación de candidaturas¹⁴⁸, otro para la nulidad de elecciones y proclamaciones¹⁴⁹, y otro para la revocatoria de mandato de los diputados electos por libre postulación¹⁵⁰.

En tratándose meramente a los procedimientos administrativos sancionadores electorales, tenemos que existe un procedimiento administrativo especial sancionador electoral para los casos de:

Propaganda Política Fija que fuese Instalada en Lugares Prohibidos.

De conformidad con el artículo 203 del Código Electoral Panameño este procedimiento consiste en lo siguiente¹⁵¹: La Fiscalía General Electoral o cualquier ciudadano puede denunciar ante la Dirección Regional de la Organización Electoral la fijación de propaganda política en lugares prohibidos, evidentemente, señalando el sitio exacto. El Director Regional del Tribunal Electoral verifica la veracidad de los hechos denunciados, donde de ser ciertos, se ordenará la remoción inmediata de la publicidad y se impone la sanción correspondiente.

Dentro de este procedimiento, el Director Regional de la Organización Electoral en casi que se identifique al denunciado o a los denunciados, les otorga un término de dos (2) días hábiles para que presenten sus descargos y aporten las pruebas. En caso que no se pueda identificar el denunciado o denunciados directos, se le corre traslado a las personas que aparecen en dicha propaganda. Vencido el término de pruebas, el Director Regional emite una resolución motivada que solamente admite el recurso de apelación ante el Director Nacional de la Organización Electoral.

¹⁴⁷ Artículo 566 del Código Electoral Panameño. «Las sanciones por faltas electorales o las especiales previstas en este Código serán impuestas si no existe procedimiento especial, de la siguiente manera:...»

¹⁴⁸ Artículos 265 a 273 del Código Electoral Panameño.

¹⁴⁹ Artículos 338 a 349 del Código Electoral Panameño.

¹⁵⁰ Artículos 365 a 368 del Código Electoral panameño.

¹⁵¹ Artículo 206 del Código Electoral Panameño.

Impugnación de Adherentes a Candidaturas por Libre Postulación.

Este procedimiento especial que estipula el Código Electoral Panameño¹⁵² dentro de la categoría de los administrativos sancionadores electorales. En este se señala que durante el período de inscripción de adherentes y hasta (5) días ordinarios después de finalizado el período, el Fiscal General Electoral, cualquier ciudadano, partido o candidato representante de los partidos, puede impugnar la inscripción por unas ciertas causas.

La impugnación tiene que presentarse ante el Director Regional de la Organización Electoral o ante el Registrador Distrital Electoral, quien debe remitir al primero. El escrito de impugnación debe contener las pruebas documentales y las declaraciones juradas de las que se les dará traslado a la parte afectada para que dentro de los siguientes cinco (5) días hábiles, de contestación y presente sus respectivas pruebas.

El Director Regional de la Organización Electoral debe decidir dentro de los siguientes diez (10) días. Del recurso de apelación que cursare sobre estas resoluciones, conocerán en segunda instancia, los Magistrados del Tribunal Electoral.

Las causas para que la impugnación de la que trata este procedimiento sea procedente son las siguientes:

- «1. Que no existiere la persona inscrita o fueren falsos los datos de identificación.*
- 2. Que el ciudadano impugnado se hubiere inscrito anteriormente con el mismo o con otro candidato durante el mismo proceso electoral.*
- 3. Que el adherente no estuviere en pleno goce de los derechos ciudadanos o estuviere sujeto a interdicción judicial.*
- 4. Que se haya efectuado la inscripción mediante dolo, violencia o error grave.*
- 5. Que se haya efectuado la inscripción por persona sin facultad legal para hacerla.*
- 6. Que sea falsa la inscripción.*

¹⁵² Artículos 274 y 275 del Código Electoral Panameño.

7. Que no sea residente del Corregimiento o Distrito respectivo o que el nombre del adherente no se encontrase en la lista del Registro Electoral Provisional respectivo o no pudiese comprobar su oportuna inscripción en el Registro para los efectos de su inclusión en el último Registro Electoral Actualizado»

Chile

El aporte del país austral al derecho latinoamericano no es menor, pues recordemos que el código civil chileno o código «Andrés Bello» tuvo gran influencia en América Latina, incluido Colombia, quien lo tomó como base para desarrollar su legislación civil por medio de la ley 57 de 1887. Además de lo anterior, tenemos que Chile es uno de los países de nuestra región que cuenta con un desarrollo académico y jurisprudencial más avanzado.

Para sorpresa de esta investigación, observamos como en Chile el sistema electoral no cuenta con un desarrollo y profundidad como se presencia en otras naciones latinoamericanas. Solo para citar un ejemplo, es sorprendente como solo hasta el 9 de septiembre de 2015, el congreso nacional aprobó una iniciativa que concede autonomía al servicio electoral. Con esta iniciativa se busca que el Servicio Electoral de Chile «SERVEL» sea un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encargue de ejercer la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; las normas sobre los partidos políticos y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional¹⁵³.

El SERVEL estará dirigido por un Consejo Directivo integrado por cinco (5) consejeros designados por el presidente de la república pero aprobados por el senado. Igualmente se crea un tribunal especial llamado Tribunal Calificador de Elecciones que conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.

¹⁵³ Boletines refundidos N° 9840-07 y 10055-07 de la Cámara de Diputados. Boletín del Congreso N° 9840-07.

En el orden regional, se crean tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

En la actualidad, en Chile lo que existe en materia electoral es una serie de Leyes Orgánicas Constitucionales y de Leyes Comunes que tratan por temas el régimen electoral. Algunas de estas son¹⁵⁴:

- 1.- Ley Orgánica Constitucional N° 18.460, establece la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones.
- 2.- Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios.
- 3.- Ley Orgánica Constitucional N° 18.556, sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral.
- 4.- Ley Orgánica Constitucional N° 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- 5.- Ley Orgánica Constitucional N° 18.603 de partidos políticos.
- 6.- Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios.
- 7.- Ley N° 19.885, incentiva el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales públicos.
- 8.- Ley N° 20.640, establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes.

La gran mayoría de las leyes enunciadas, contemplan delitos y faltas electorales circunscritas a la materia de objeto de cada ley. Ello quiere decir que cada ley contempla un procedimiento administrativo sancionador electoral propio que obviamente con la materia que abarca este documento, no puede ser abarcado en su totalidad porque constituiría un universo distinto e interminable.

¹⁵⁴http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1374098124957&pagename=ServelOficial%2FPage%2FSO_InformacionElectoralInteriores

Finalmente frente a Chile tenemos que decir dos cosas. En primer lugar, que las faltas administrativas electorales que se contemplan en este país así se encuentren diseminadas en diferentes legislaciones, son más o menos las mismas faltas que se están reguladas en cada país que son las relativas a propaganda y publicidad electoral, uso de medios de comunicación, financiamiento y gastos de las campañas políticas, temas de inscripción y militancia de partidos políticos, la prohibición de participación de los funcionarios públicos en el debate electoral, etc. En segundo lugar, que el proyecto de ley aprobado «Código Electoral» al parecer sí estipula un procedimiento administrativo sancionador común que sea aplicable a las faltas administrativas cuando a ello hubiere lugar. Frente a los delitos electorales, como en todos los países, se rigen bajo el procedimiento penal ordinario.

Colombia

Por último, en este capítulo dejamos a nuestro país para analizar el procedimiento administrativo sancionador electoral en nuestra república. El Código Electoral Colombiano fue adoptado mediante el Decreto 2241 de 1986, es decir, es un cuerpo normativo que tiene en la actualidad 29 años y que es anterior a la expedición, promulgación y entrada en vigencia de nuestra Constitución Política de 1991.

Si entramos en el estudio del derecho administrativo sancionador electoral, se puede ver como en el Decreto 2241 de 1986 no se estipula un procedimiento como tal. Así las cosas, nos toca dirigirnos a la ley 130 de 1994 por medio de la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales.

Además de hacer remisión a la ley nombrada, en Colombia si bien el desde el año 1986 no se ha expedido un nuevo Código Electoral, se han expedido un sinnúmero de leyes, decretos y actos legislativos, que han ido actualizando y poniendo a tono de acuerdo a las circunstancias políticas, la regulación electoral en general.

En este contexto, de manera *cronológica* es imperativo referirnos al artículo 39 de la ley 130 de 1994 que nos pone de presente las funciones del Consejo Nacional Electoral —aparte de las otorgadas por la Constitución, el Código Electoral y la demás legislación vigente—.

En el literal a) del señalado artículo, se otorga al Consejo Nacional Electoral la facultad de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la ley 130 de 1994 y sancionar a los partidos políticos, movimientos y candidatos.

En el procedimiento para imponer esas sanciones, la ley simplemente señala que el Consejo Nacional Electoral formula los cargos y que el inculpado dispone de un término de quince (15) días para responderlos. En este mismo sentido señala que «*En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras.*»¹⁵⁵

Dentro de estas facultades procesales, también se encuentran la de citar a personas a rendir testimonios y presentar informes, emitir conceptos que interpreten las disposiciones legales electorales y fijar las cuantías de las multas dentro de los límites establecidos.

Con la posterior expedición de la Constitución Política de 1991, el título IX capítulo II hizo alusión a lo relacionado con las autoridades electorales¹⁵⁶. La autoridad electoral está a la cabeza del Consejo Nacional Electoral que se encuentra compuesto por nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República por un período de cuatro (4) años. Estos miembros son postulados por los partidos políticos, por los movimientos políticos o por coaliciones entre ellos y deben cumplir con los mismos requisitos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La función del Consejo Nacional Electoral —que goza de autonomía administrativa y presupuestal— es la de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, y las siguientes:

«1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

¹⁵⁵ Artículo 39 de la ley 130 de 1994.

¹⁵⁶ Artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia.

3. *Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.*
4. *Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.*
5. *Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.*
6. *Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*
7. *Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.*
8. *Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.*
9. *Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.*
10. *Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.*
11. *Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.*
12. *Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.*
13. *Darse su propio reglamento.*
14. *Las demás que le confiera la ley.»*

De acuerdo a lo anteriormente señalado, tenemos que en Colombia en Consejo Nacional Electoral se encarga de las mismas funciones que los tribunales electorales de los demás países. Estas funciones son las relativas a los partidos políticos o movimientos significativos de ciudadanos, a la financiación de las campañas electorales, a los temas relativos de publicidad y propaganda electoral, a las encuestas y sondeos de opinión, entre otros.

Para esto es de obligatoria observancia la **ley 1475 de 2011**, pues como lo advertimos anteriormente, como en Colombia no hemos actualizado el Código Electoral sino que se han expedido leyes y decretos a medida que la realidad política lo exige, esta norma es la que actualmente regula las siguientes materias:

- La prohibición de doble militancia.
- Partidos y movimientos políticos.
- Consultas como mecanismo de democracia interna.
- La financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales.
- Inscripción de candidatos a campañas electorales.
- Propaganda electoral y acceso a medios de comunicación.

Básicamente esta ley es la que regula y contiene todo lo alusivo a que en materia administrativa sancionadora le es facultativo al Consejo Nacional Electoral. Es así como esta ley consagra los siguientes procedimientos administrativo-sancionadores en materia electoral.

Competencia y Procedimiento para imponer Sanciones a los Partidos y Movimientos Políticos¹⁵⁷.

Se ordena la apertura de la investigación por medio de una resolución en donde se señalan los cargos, las faltas que se pueden atribuir, los hechos que son objetos de investigación y las pruebas que se tengan. Si no existen los elementos suficientes para formular cargos, se iniciará una investigación preliminar de la cual se dará aviso a la organización política.

Luego de notificarse personalmente al representante legal del partido o movimiento político y al ministerio público, estos cuentan con quince (15) días hábiles para presentar sus descargos. El proceso continúa decretando las pruebas solicitadas o las que se consideren necesario practicar, para lo que se cuenta con un lapso de tres (3) meses contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia que decretó las pruebas. En consejero ponente cuando el proceso lo estime conveniente puede prorrogar el término probatorio por dos (2) meses.

¹⁵⁷ Artículo 13 de la Ley 1475 de 2011.

Finalizado el término probatorio se le da traslado a las partes vinculadas y al Ministerio Público por quince (15) días hábiles para que presenten sus alegatos de conclusión. El proceso entra al despacho del ponente para decisión la cual debe proferirse dentro de los dos (2) meses siguientes. La decisión que tome el Consejo Nacional Electoral puede ser demandada ante el Consejo de Estado.

Como medida cautelar, en cualquier etapa de este proceso pueden suspenderse la financiación, los espacios en los medios de comunicación y la personería jurídica, hasta que se tome la decisión final.

Pérdida del Cargo por Violación de los Límites al Monto de Gastos¹⁵⁸

En este tipo de procesos, la ley hace una remisión que expresa a otro tipo de procedimientos dependiendo del tipo de funcionarios de que trate.

Cuando el caso es acerca de candidatos elegidos a corporaciones públicas, se sigue bajo el procedimiento de pérdida de investidura estipulado en la constitución y la ley. Por otra parte, si se trata de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siguiendo el procedimiento de declaratoria de nulidad de la elección.

El Consejo Nacional Electoral es quien establece si hubo una violación de los límites al monto de gastos y presenta a la autoridad competente la solicitud de pérdida del cargo. A pesar de todo lo anterior, la ley en este tópico no dice como es el procedimiento administrativo sancionador para determinar si hubo una extralimitación a los montos de gastos autorizados.

Por sustracción de materia, entendemos que este procedimiento, se rige igual que como se rigen el resto de los procedimientos administrativo sancionadores que adelanta el Consejo Nacional Electoral, que es mediante el trámite consignado en el Capítulo III del Título III de la parte primera de la ley 1437 de 2011, es decir, mediante el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁵⁸ Artículo 26 de la Ley 1475 de 2011.

De cara a lo adelantado en esta investigación y lo cual s confirmado por el numeral 6 del artículo 13 de la ley 1475 de 2011, en la cual se reza que en los aspectos procedimentales no previstos en la disposición normativa, se regularán por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Procedimiento Administrativo Sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹⁵⁹

La actuación puede iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona y se proceden con las actuaciones preliminares. Al concluirse estas averiguaciones y si existen los méritos suficientes, se inicia un proceso sancionatorio que le es comunicado al interesado.

Los cargos se formulan por medio de un acto administrativo que describe con precisión de los hechos generadores, las personas —naturales o jurídicas— objeto de la investigación, las presuntas disposiciones violadas y las sanciones o medidas que serían procedentes.

Una vez notificado el acto administrativo, los investigados cuentan con quince (15) días para presentar sus descargos y aportar o solicitar las pruebas que se pretendan valer de conformidad con las reglas de pertinencia, conducencia, utilidad, etc.

Se inicia el período probatorio el cual no debe sobrepasar los treinta (30) días, solo puede ser extendido hasta sesenta (60) días cuando sean tres (3) o más investigados o cuando deban practicarse pruebas en el exterior. Culminado este periodo, el investigado cuenta con diez (10) días para presentar sus respectivos alegatos.

La decisión final debe ser proferida por el funcionario competente dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. Dependiendo del caso y de la autoridad que la emita, se estudia que tipo de recurso procede contra la decisión.

La facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, salvo lo estipulado en las leyes especiales; por su parte, la sanción decretada por el acto administrativo prescribirá a los cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria.

¹⁵⁹ Artículo 47 y ss de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Repetimos que frente a la investigación adelantada, este procedimiento de forma general es el que utiliza el Consejo Nacional Electoral en su potestad administrativo-sancionadora. Ahora, es importante mencionar que los plazos en las causas adelantadas por el Consejo Nacional Electoral no siempre se cumplen estrictamente dada la premura propia que se presenta en las fechas circundantes al debate electoral. No obstante, el procedimiento utilizado, es de manera general el Administrativo Sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Capítulo III

Conclusiones

Evidentemente cada nación regula de manera distinta sus procedimientos en todas las materias, incluido el derecho electoral. No existe un patrón común en donde pueda decirse que por regla general los códigos electorales contengan un procedimiento similar para investigar y sancionar las faltas electorales, pues como se observó a lo largo de la investigación adelantada, existen inclusive naciones muy desarrolladas —como lo es el ejemplo de Chile— que no tiene un código electoral como tal.

También se pone de presente que en algunos países se encuentran mezcladas en una misma normatividad las faltas electorales con los delitos electorales, lo cual no comparten los suscritos investigadores. Si bien ambos son procesos sancionadores, no puede olvidarse que uno es de carácter meramente administrativo mientras que el otro es de carácter punitivo.

Haciendo referencia al mismo tema, es notorio como la normatividad electoral en forma general es bastante confusa; muchas veces por no encontrarse en un cuerpo legal común, otras veces por la cantidad de decretos y normas que la regulan, otras veces por la remisión que se hace a otras leyes y decretos y en fin, de acuerdo al criterio de quienes adelantamos esta investigación, el régimen electoral es muy minucioso, lo cual dificulta el entendimiento. Si tomamos en caso de Panamá, tenemos que el Código Electoral panameño a pesar de reunir toda la reglamentación electoral, es sumamente extenso y denso.

Con relación a la Unión Interamericana de Organismos Electorales —UNIORE—, podemos decir que los Estados Unidos Mexicanos es el país quien lidera jurídicamente lo atinente a la materia electoral y sus procedimientos administrativo-sancionadores. Tienen un sistema organizado, dividido claramente en temáticas, los procedimientos aplicables a las temáticas y unas instituciones fuertes. El Código Electoral mexicano expresamente señala que por tratarse de procesos sancionadores a donde se pone de presente el poder punitivo del estado, le son aplicables al derecho administrativo sancionador los principios del derecho penal. En general,

notamos como en los países centroamericanos más desarrollados, la materia electoral es muy tenida en cuenta, estudiada a fondo e importante para los estados.

Se pensaría que en América del Sur existiría una gran riqueza dogmática, jurisprudencial y legal en el derecho electoral. Por la importancia y tamaño de los países, puede decirse que si existe —existen múltiples leyes y decretos modificadores—; sin embargo, frente a otras ramas del derecho como por ejemplo el derecho penal, se pone de presente un rezago. Para reforzar esta conclusión, basta solo ver el ejemplo de Colombia en donde su código electoral es viejo y no se ha actualizado a manera de cuerpo normativo integral y Chile en donde apenas se está en proyecto de expedición.

La modalidad de las sanciones varía en amplitud y en severidad en cada país, empero, lo que si tenemos en general en los países miembros de la UNIORE, es que las conductas sancionadas o los bienes jurídicos protegidos son similares. Los regímenes electorales regulan las materias que hacen referencia a propaganda electoral y publicidad política, los movimientos y los partidos políticos, el financiamiento y gasto de las campañas electorales, las encuestas y los sondeos de opinión, la imparcialidad de los funcionarios públicos en el proceso electoral y su indebida participación en política, entre otros.

Bibliografía

Jurisprudencia y decisiones

Corte Constitucional. Sentencias de constitucionalidad

- C-195/93.
- C-145/94.
- C-214/94.
- C-336/94.
- C-247/95.
- C-244/96.
- C-280/96.
- C-306/96.
- C-597/96.
- C-310/97.
- C-430/97.
- C-546/00.
- C-1144/00.
- C-391/02.
- C-616/02.
- C-124/03.
- C-564/03.
- C-249/04.
- SU-901/05.
- C-507/06.
- C-597/06.
- C-860/06.
- SU-1010/08.
- C-141/10.
- C-595/10.

- C-980/10.
- C-089/11.
- C-490/11.
- C-030/12.
- C-220/15.

Corte Constitucional. Sentencias de tutela

- T-438/92.
- T-039/96.
- T-637/01.
- T-1093/04.
- T-284/06.
- T-147/11.
- T-232/14.

Consejo de Estado

- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26/09/12. Rad. No. 11001-03-25-000-2010-00127.
- Sección Quinta. Sentencia del 04/12/14. Rad. No. 11001-03-28-000-2014-00062-00.

Corte Suprema de Justicia

- Sala de Casación Penal. Sentencia del 07/07/10. Rad. No. 29.389.

Decisiones extranjeras

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Consultable en: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/131/2013>

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. SUP-RAP 17/2006, SUP-RAP 31/2006, SUP-RAP 34/2006

Procuraduría General de la Nación

- Sala Disciplinaria. Resolución No. 161-4570 del 09/08/10. MP: Margarita Leonor Cabello Blanco.
- Procuraduría Séptima (7ª) Delegada ante el Consejo de Estado. Concepto No. 024 del 09/06/11. Rad. No. 11001-03-28-000-2010-00063-00.

Normatividad nacional y extranjera

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.
- Decreto 1º/84 (Código Contencioso Administrativo).
- Decreto 2241/86 (Código Electoral Colombiano).
- Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59.
- Constitución Política de Colombia.
- Código Contencioso Administrativo.
- Ley 30/92. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (España).
- Código Penal Colombiano (Ley 599/00).
- Código Disciplinario Único (Ley 734/02).
- Ley 1475/11.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (México).
- Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales (México).
- Ley Orgánica de Procesos Electorales (Venezuela).
- Código Electoral (Costa Rica).

- Ley General de la Administración Pública (Costa Rica).
- Código Electoral (Panamá).
- Boletines refundidos No 9840-07 y 10055-07 de la Cámara de Diputados. Boletín del Congreso No 9840-07 (Chile).
- Decreto 2241 de 1986 (Colombia)
- Ley 130 de 1994 (Colombia)
- Ley 1475 de 2011 (Colombia)
- Código Electoral Nacional (Argentina)
- Ley No. 026 de 30 de junio de 2010 (Bolivia)
- Ley 7.690. (Uruguay)
- Decreto Legislativo No. 417 de 14 de diciembre de 1992 (El Salvador)
- Decreto Legislativo No. 307 de 14 de febrero de 2013 (El Salvador)
- Decreto No. 44-2004 de 15 de mayo de 2004 (Honduras)

Doctrina nacional y extranjera

- BRITO RUIZ, Fernando. *Régimen disciplinario. Procedimiento ordinario. Procedimiento verbal*. Pruebas. 4ª edición. Editorial Legis. 2012. Bogotá D.C.
- CAMACHO FONSECA, Luis Francisco. *Categorías dogmáticas del Derecho penal comparadas con el Derecho disciplinario*. Universidad Libre de Colombia. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Derecho penal. 2010. Bogotá D.C. Versión en línea consultable en el siguiente hipervínculo: <http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/10901/6069/1/CamachoFonsecaLuisFrancisco2010.pdf>
- CRUZ BLANCA, María José. *La protección penal del derecho al sufragio. Los delitos electorales*. Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología. Universidad de Granada. 2013. Número 15. Versión en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-13.pdf>.
- CURY, Enrique. *La ley penal en blanco*. Editorial Temis. 1988. Bogotá.

- FERNÁNDEZ CARRASQUILLA, Juan. *Derecho penal fundamental. Tomo I.* 3ª edición. Reimpresión. Editorial Ibáñez. 2007. Bogotá D.C.
- FERREIRA DELGADO, Francisco José. *Derecho penal. Parte Especial. Tomo II.* Editorial Temis. 2006. Bogotá D.C.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal.* Editorial Trotta. 9ª edición. 2009. Madrid.
- GARBERI LLOBREGAT, José. *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios, jurisprudencia, formularios y legislación.* Editorial Tirant Lo Blanch. 1994. Valencia.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II.* 7ª edición. Reimpresión. 2001. Civitas Ediciones S.L. Madrid.
- GARCÍA PLANAS, Gabriel. *Consecuencias del principio «non bis in ídem» en Derecho penal.* Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Tomo XLII. Fascículo I. Ministerio de Justicia. 1989. Madrid.
- GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho disciplinario.* 4ª edición. Universidad Externado de Colombia. 2007. Bogotá D.C.
- HUMPHREY JORDAN, Carla. *El procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal. De ciencias jurídicas e implicaciones.* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Versión en línea consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/26/edo/edo14.pdf>
- ISAZA SERRANO, Carlos Mario. *Teoría general del Derecho disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales.* 2ª edición. Editorial Temis. 2009. Bogotá.
- JESCHECK, Hans Heinrich – WEIGEND, Thomas. *Tratado de Derecho penal. Parte general.* Traducción de Miguel OLMEDO CARDENETE. Editorial Comares S.L. 2002. Granada.
- LIZARAZO OCAMPO, Antonio José. *La función electoral.* Editorial Ibáñez. 2015. Bogotá D.C.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. *El derecho de los jueces.* 2ª edición. Universidad de Los Andes – Editorial Legis. 2006. Bogotá D.C.
- LUZÓN PEÑA, Diego-Manuel. *Lecciones de Derecho penal. Parte general.* 2ª edición. Tirant Lo Blanch. 2012. Valencia.

- MIR PUIG, Santiago. *Derecho penal. Parte general*. 7ª edición. Editorial Reppertor. 2007. Barcelona.
- MUÑOZ CONDE, Francisco – GARCÍA ARÁN, Mercedes. *Derecho penal. Parte general*. 8ª edición. Editorial Tirant Lo Blanch. 2010. México D.F.
- PABÓN PARRA, Pedro Alfonso. *Delitos electorales. El proceso electoral, los mecanismos de participación democrática y su protección penal*. Ediciones Doctrina y Ley. 2002. Bogotá D.C.
- ORDÓÑEZ MALDONADO, Alejandro. *Justicia disciplinaria*. Procuraduría General de la Nación. IEMP Ediciones. 2009. Bogotá.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*. 2ª edición. Editorial Legis. 2009. Bogotá D.C.
- RAMÍREZ DÍAZ, Yury Constanza. *Breve estudio de ilicitud sustancial en el Derecho disciplinario colombiano*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Derecho administrativo. 2014. Bogotá D.C. P. 25. Versión en línea: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8800/35535761-2014%20.pdf?sequence=1>
- RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes. *El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador*. Revista de Derecho No. 40. Universidad del Norte. 2013. Barranquilla.
- RAMÍREZ VÁSQUEZ, Carlos Arturo. *El principio del non bis in ídem y su incidencia en el Derecho penal y disciplinario colombiano*. Editorial Ibáñez. 2007. Bogotá D.C.
- REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Derecho electoral, procedimiento electoral y el contencioso electoral. Elecciones 2015*. Editorial Ibáñez. 2015. Bogotá D.C.
- ROLDÁN XOPA José. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos para el Debate 1. 1ª Edición. 2012. México D.F.
- ROXIN, Claus. *Teoría del tipo penal. Tipos abiertos y elementos del deber jurídico*. Traducción de Enrique BACIGALUPO. Ediciones Depalma. 1979. Buenos Aires.
- SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. *Dogmática práctica del Derecho disciplinario*. 2ª edición. Ediciones Nueva Jurídica. 2007. Bogotá D.C.
- TARUFFO, Michele. *La Prueba*. Trad. Laura MANRÍQUEZ y Jordi FERRER BELTRÁN. Editorial Marcial Pons. 2008. Madrid.

- VARGAS BACA, Carlos. *Derecho administrativo sancionador electoral*. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Versión en línea consultable en: http://ieez.org.mx/Otra/Inf_rel/Jornadas_Act/Lic%20Carlos%20Vargas%20Baca.pdf
- VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Fernando. *Derecho penal. Parte general*. 4ª edición. Librería Jurídica Comlibros. 2009. Medellín.