



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

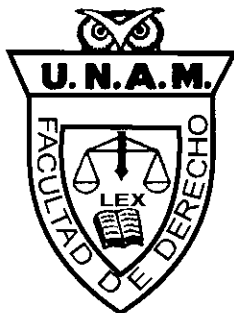
LA CULPA IN VIGILANDO EN MATERIA ELECTORAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SANDRA DELGADO CHAPMAN



ASESOR: LIC. RAFAEL ELIZONDO GASPERIN

MEXICO, D. F.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Por fin, los agradecimientos. La primera página que verá el lector, pero la última que he escrito. El trabajo está hecho, y ya sólo queda dejar constancia de todo lo que debo a tanta gente.

A MIS PADRES:

María Luisa Chapman Ríos, mamá gracias por estar siempre ahí para escuchar y apoyar mis decisiones, tu ejemplo de vida me ayuda a elegir el mejor camino.

René Delgado Estrada, papá te debo todo lo que soy, gracias por enseñarme que todos los días son una batalla que empieza con cada nuevo amanecer.

A MIS HERMANOS:

Por ser mis compañeros incansables.
René gracias por ser mi cómplice y amigo en la infancia.

Alberto, gracias hermanito por endulzar mi vida con tu existencia y recordarme que los sueños dejan de serlo con voluntad.

AL LIC. RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN:

Por su tiempo, dedicación y sus finas atenciones en la realización de este trabajo de tesis.

A WENDY ISLAS Y GINA GARCÍA:

Amiga, gracias por tu paciencia, confianza, pero sobretodo gracias por tu amistad que ha sido probada y comprobada a lo largo de todo este tiempo.

A MIS AMIGOS:

Linda Beltrán, Linda López, Juan Carlos Yáñez, Nestor Islava, Mario Bautista, Jorge Blanco, Susana Velásquez, Juan Vicario, su amistad hizo más llevadero el camino para llegar a este momento.

Al Lic. Jorge Fernández del Castillo Simón, por creer en mí y darme la primera oportunidad, gracias sobre todo por brindarme su amistad que atesoro como algo invaluable.

Al Lic. Alfredo Farid Barquet, por su confianza y por enseñarme el amor al servicio público.

Al Lic. Hugo Gutiérrez Hernández Rojas, gracias por tu paciencia, por tus enseñanzas, por tu respeto, por tu ayuda y por la fe que siempre has depositado en mí.

Al Mtro. Fernando Agíss Bitar, le agradezco la oportunidad que me dio profesionalmente y su preocupación por mi desarrollo académico.

Al Dr. Rolando De Lassé Cañas, por su ejemplo, su apoyo y sobre todo por su amistad.

A Emilio Buendía, Araceli Monsiváis, Mauricio Andrade, Gerardo Jiménez, Raúl Díaz, Erika Aguilera, Susana Matus, Roxana Aguirre, Jacqueline Solórzano, Diana Rodríguez, Jaime Talancón, David Duque, Profe, María, gracias por su compañerismo y por todos esos momentos que hacen de este mundo un buen lugar para vivir.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

Gracias a la Universidad, por darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente y sobre todo personalmente permitiendo que mi paso por sus aulas me dejaran amistades entrañables.

Más en general, y sin citar ya a nadie en concreto (la lista sería inmensa) cabe agradecer a todos aquellos que me animaron a embarcarme en esta aventura, y a los que me apoyaron una que vez estaba en ella. A todos los que me preguntaron una (y mil) veces cómo iba la cosa, a los que se interesaron por cuándo acababa (o cuándo empezaba), a los que hacían lo que podían por presionar a mi perezosa voluntad para que avanzase, y a todos los que han comprendido mi tardanza. Todos ellos han hecho posible que me sienta razonablemente orgullosa de este trabajo.

CAPITULADO

“LA CULPA IN VIGILANDO EN MATERIA ELECTORAL”

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. CULPABILIDAD.....	9
• Concepto.....	9
• Naturaleza Jurídica de la de Culpabilidad	9
a) Teoría Psicológica.....	10
b) Teoría Normativa.....	10
• Formas de la Culpabilidad.....	11
a) Teoría Causalista.....	11
b) Teoría de la Acción Finalista.....	11
c) Teoría Funcional.....	12
1.1 DOLO.....	15
• Concepto.....	15
• Elementos.....	16
1.2 CULPA.....	16
• Concepto.....	16
• Elementos.....	17
1.3 RESPONSABILIDAD.....	18
• Concepto.....	18
A) Responsabilidad Civil.....	20
• Concepto.....	20
• Elementos.....	22
• Contractual.....	27
• Extracontractual.....	29
• Extracontractual objetiva.....	30
B) Responsabilidad Penal.....	30

• Concepto.....	30
• Elementos.....	31
C) Responsabilidad Administrativa.....	34
• Concepto.....	34
D) Responsabilidad Administrativa Electoral.....	34
• Concepto.....	34
1.4 LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	36
• Personas Morales.....	37
a) La necesaria distinción entre el responsable y el autor material de la infracción respecto de las personas jurídicas.....	45
1.5 LA FIGURA DE GARANTE.....	47
1.6 CULPA IN VIGILANDO.....	49
1.7 PRINCIPIO INDUBIO PRO REO.....	51
1.8 LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	53
• Derecho Romano.....	58
• Edad Media.....	58
• Escuela Clásica.....	58
• Escuela Positiva.....	59
• Antiguo Derecho Ingles y Constitución de los Estados Unidos de América.....	60
• Concepción Francesa.....	61
• Antecedentes Mexicanos.....	62
1.9 RIESGO CREADO.....	64

CAPÍTULO 2 DERECHO COMPARADO

2. Delito e Infracción.....	66
• Sistema Francés.....	66
• Sistema Italiano.....	70
• Sistema Alemán.....	75

• Sistema Austríaco y Suizo.....	77
----------------------------------	----

2.1 Los Principios Constitucionales Del Derecho Administrativo Sancionador en la Constitución Española.....	79
---	----

CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO

3.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONSTITUCIONAL.....	82
Cádiz (1812).....	84
Apatzingán (1814).....	85
Acta Constitutiva (1824).....	86
Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y bases orgánicas (1843).....	86
Acta Constitutiva y Reformas (1847).....	87
Constitución Federal (1857).....	88
Constitución Política (1917).....	89

3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA LEGALES.....	90
Leyes Electorales de (1911).....	90
(1916).....	90
(1917).....	91
(1918).....	91
(1946).....	91
(1951).....	92
(1973).....	92
(1977).....	94
Códigos Electorales de (1987).....	94
(1990).....	95
(1993).....	96
(1996).....	97
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.....	98

3.2 TESIS Y JURISPRUDENCIA.....	99
---------------------------------	----

3.3 TRATADOS INTERNACIONALES.....	109
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO 4 CONTRADICCIÓN DE PRINCIPIOS APLICABLES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

4. DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	114
4.1 FORMAS EN LAS QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RECOGE ESTOS PRINCIPIOS.....	116
4.2 EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO ESPECIE DEL IUS PUNIENDI.....	122
4.3 FACULTADES INQUISITIVAS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	126
4.4 LA CARGA DE LA PRUEBA.....	128
4.5 CARGAS PROBATORIAS DEL INCULPADO	129
4.6 APLICACIÓN DE LA CULPA INVIGILANDO.....	130
4.7 ¿QUÉ CRITERIO ES APLICABLE Y CUÁLES SON LOS CASOS DETERMINADOS?.....	133
4.8 PRECEDENTES JUDICIALES (RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).....	136
• Convergencia.....	137
• Sheila Lorimore.....	139
CONCLUSIONES	145
PROPUESTA.....	147
BIBLIOGRAFÍA.....	153

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende realizar un estudio genérico de la potestad sancionadora en materia electoral, que es sin duda uno de los bloques temáticos más importantes de esta joven e inacabada rama del derecho público contemporáneo: “la electoral”, ya que presenta temas complejos y problemas novedosos, los cuales deben resolverse con una normatividad, en muchas ocasiones insuficiente y una doctrina nacional poco desarrollada.

Por lo anterior y de manera genérica, este trabajo trata de cubrir las interrogantes e inquietudes con respecto a los diversos criterios aplicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en situaciones específicas y la necesidad de regular las conductas de los partidos y agrupaciones políticas, así como de sus miembros, para el desarrollo armónico de los mismos.

En principio se reúne un conjunto de conceptos jurídicos básicos para poder llegar a entender la confrontación e incompatibilidad que existe entre el principio general de derecho “Presunción de Inocencia”, mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha colocado a nivel constitucional al señalar que se encuentra implícito en los artículos 14, párrafo 2, 16 , párrafo 1, 19, párrafo 1, 21, párrafo 1, y 102 apartado A), párrafo 2 de la Carta Magna, con el criterio adoptado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación a la “Culpa in Vigilando”.

Una vez analizados los elementos que conforman esta investigación, de manera genérica se llega a varias conclusiones, como lo es, que la presunción de inocencia es un principio extraído de la materia penal que es incompatible con la materia electoral, ya que el valor jurídico que protege va encaminado a la seguridad jurídica de las personas físicas, entendiendo por éstas a los seres humanos y no así a las personas morales o colectivas como lo es un partido

político; así mismo se concluye que la culpa in vigilando, que es extraída de la materia civil, trasladada a la penal y finalmente a la electoral se refiere al deber de garante que todo partido político está obligado a cumplir con respecto a sus militantes, simpatizantes e incluso terceros.

Por último, y en relación a las consideraciones anteriores, se señala que, si bien es cierto, debe existir una extensión de los principios del derecho penal a la rama del derecho administrativo sancionador, también lo es, que esto debe hacerse con los debidos cambios y matices, en virtud de las particularidades que una y otra rama del derecho poseen, por lo que hacerlo de manera genérica y sin las debidas especificaciones y salvedades da como resultado la imposibilidad de evitar las conductas infractoras y de igual forma se pone en entredicho los esfuerzos técnico-jurídicos que se realizan para hacer del derecho administrativo sancionador una rama autónoma del derecho.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. CONCEPTO DE CULPABILIDAD

Maggiore define a la culpabilidad como la desobediencia consciente y voluntaria y de la que uno está obligado a responder a alguna ley.¹

Jiménez de Asúa la define como el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica.²

Para Zaffaroni, la culpabilidad es la reprochabilidad de un injusto a un autor, la que sólo es posible cuando revela que el autor ha obrado con una disposición interna a la norma violada, disposición que es fundamento de la culpabilidad.³

Culpabilidad, en una acepción legal, se refiere al reproche que se hace a quien le es imputable una actuación contraria a derecho, de manera deliberada o por negligencia, a efectos de la exigencia de responsabilidad.⁴

- **Naturaleza Jurídica de la Culpabilidad**

El concepto de culpabilidad dependerá de la teoría que se adopte, pues no será igual el de un psicólogo o el de un normativista. Así, el primero diría, la culpabilidad consiste en el nexo psicológico que une al sujeto con la conducta o el resultado material, y el segundo, en el nexo psicológico entre el sujeto y la conducta o el resultado material, reprochable.

Dos principales doctrinas ocupan el campo de la polémica sobre la naturaleza jurídica de la culpabilidad: el psicologismo y el normativismo.

¹ Maggiore, Giuseppe, El Derecho Penal. El Delito, I, 2ª ed., Editorial Temis, Bogotá, 1989, pág. 451.

² Jiménez de Asúa, Luis, Principios del Derecho Penal. La Ley y el Delito, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1990, pág. 352.

³ Zaffaroni Eugenio Raúl, Tratado de Derecho Penal, Editorial Cárdenas Editor, México, 1988, pág.12.

⁴ Castellanos Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, México, 1992, págs.233-234.

a) Teoría psicologista o psicológica de la culpabilidad.- Para esta concepción, la culpabilidad radica en un hecho de carácter psicológico, dejando toda valoración jurídica para la antijuridicidad, ya supuesta; la esencia de la culpabilidad consiste en el proceso intelectual-volitivo desarrollado en el autor.

El estudio de la culpabilidad requiere el análisis del psiquismo del agente, a fin de indagar en concreto cuál ha sido su actitud respecto al resultado objetivamente delictuoso. Lo cierto es que la culpabilidad con base psicológica, consiste en un nexo psíquico entre el sujeto y el resultado, lo cual quiere decir que contiene dos elementos: uno volitivo, o como lo llama Jiménez de Asúa, emocional, y otro intelectual. El primero indica la suma de dos quererres: de la conducta y del resultado; y el segundo, el intelectual, el conocimiento de la antijuridicidad de la conducta.

b) Teoría normativa o normativista de la culpabilidad.- Para esta doctrina, el ser de la culpabilidad lo constituye un juicio de reproche; una conducta es culpable, si a un sujeto capaz, que ha obrado con dolo o culpa, le puede exigir el orden normativo una conducta diversa a la realizada. La esencia del normativismo consiste en fundamentar la culpabilidad, o sea el juicio de reproche, en la exigibilidad o imperatividad dirigida a los sujetos capacitados para comportarse conforme al deber.⁵

- **Formas de la Culpabilidad**

En materia de culpabilidad y de responsabilidad, la doctrina ha distinguido diversas corrientes que tratan de explicar el contenido tanto de la culpabilidad como de la responsabilidad. Las tres corrientes fundamentales, que no las únicas, descansan sobre las siguientes bases:

⁵ Idem

a) La teoría o escuela causalista de la acción se basa en el principio “causa causae est causa causatis” (La causa de la causa es causa de lo causado). Para esta escuela causalista la culpabilidad se encuentra envuelta por las causas que motivaron o intervinieron en la consumación del delito, es decir, para esta corriente habrá culpabilidad cuando exista un nexo causal o vínculo entre la conducta desplegada y el resultado ilícito. En consecuencia, sobre la base que descansa el causalismo sólo se puede hablar de una conducta dolosa o culposa (imprudencial) si existe una causalidad entre la conducta del agente y el resultado delictuoso; por tanto, para esta teoría el dolo se encuentra incrustado dentro de la culpabilidad; o sea, el ilícito sólo puede determinarse sobre los parámetros de la intención de causar el daño (dolo) o bien, sobre la base de que se causó el daño por negligencia, imprudencia, impericia, etcétera (culpa).

Con base en lo anteriormente expresado, dentro de la escuela causalista se tiene que identificar plenamente el dolo o la culpa en las personas que realicen la conducta delictuosa.

b) La corriente o escuela de la acción finalista descansa sobre la base del principio “no hay acción ciega, toda acción es vidente”. Esta corriente defiende como postura fundamental el respeto absoluto de la norma; basta con que la persona haya desplegado la conducta para que se pueda hablar de responsabilidad, al margen de que exista o no culpabilidad. Lo anterior es así, afirman los finalistas, porque es imposible que la gente actúe a ciegas como lo pretende el causalismo, sin que se resalte o extraiga la verdadera intención del actuar humano.

Para esta escuela el dolo se encuentra en el tipo (definición abstracta que de la conducta sancionada hace el legislador). En consecuencia, la conducta delictuosa y la culpabilidad se fusionan en la esencia de la norma, de tal manera que una persona al momento de realizar la conducta delictuosa sancionada por la ley, tiene plena conciencia de su actuar, independientemente del daño que se cause al bien jurídicamente protegido.

En otras palabras, para la teoría causalista no importa tanto si la conducta se desplegó con dolo o culpa, pues esos elementos llevan al terreno de la culpabilidad; lo importante para los finalistas es que la persona que trasgrede la ley es responsable por ese solo hecho, independientemente de si su conducta cae o no dentro de la estructura clásica de la culpabilidad. Por tanto, para esta postura el dolo se encuentra en el tipo, es decir, en la norma misma, porque según esta teoría el simple hecho de violar la norma implica conocimiento tanto de la conducta realizada como de las consecuencias que trae esa conducta.

Un punto importante de esta teoría, en relación con el causalismo es que mientras en la primera se habla del concepto clásico de culpabilidad, la segunda lo reestructura para hacerlo girar alrededor de la norma y así poder hablar de responsabilidad y no de culpabilidad; en consecuencia, el sujeto es responsable de su conducta delictuosa ante la sociedad, independientemente del grado de culpabilidad que le corresponda.

c) La teoría funcionalista de la acción que nace o se desprende de la teoría finalista, como consecuencia de los errores de esta misma, descansa sobre los principios del “riesgo creado” y de la “imputación objetiva”. El funcionalismo se debe considerar la teoría del riesgo; es decir, la imputación que se haga sobre un tipo objetivo con su correspondiente responsabilidad, presupone que en el resultado se haya llevado a cabo precisamente el riesgo no permitido que el propio autor de la conducta ha creado.

En otras palabras, el autor de la conducta delictuosa ha valorado los pros y los contras de la misma y ha decidido realizar o desplegar el riesgo prohibido por la sociedad, a través de la ley, es decir, en toda sociedad hay riesgos como pueden ser conducir un automóvil, portar un arma de fuego por un policía, montar a caballo, etcétera; todas estas conductas implican un riesgo, pero se trata de un riesgo permitido por la ley; sin embargo, si el agente respectivo excede la velocidad permitida al conducir el automóvil o el caballo o portar sin seguro correspondiente la pistola, ello implica que el agente está realizando o creando un riesgo no permitido por la ley. Así se ha manifestado el máximo

exponente de la postura funcionalista, Günther Jakobs: “ La norma que determina el comportamiento no puede llevar a cabo por sí misma la valoración de su incumplimiento, ya que esta valoración presupone la norma de comportamiento. La culpabilidad, si tiene que ver con la relación del sujeto con la norma se halla en una posición que desde el punto de vista lógico es posterior a la norma. Por consiguiente, su contenido no deriva de la finalidad de la sanción...”. “... La decisión a favor de la culpabilidad por el hecho (delictuoso) se convierte en una opción a favor de un determinado tipo de prevención, esto es, a favor de configurar la prevención en función de la eliminación de las consecuencias de las que es indicio la medida de culpabilidad por el hecho (delictuoso). No es el peligro directo existente para los bienes jurídicos lo que se contiene, sino el peligro de una pérdida especial y general de fidelidad al derecho...”⁶

Como consecuencia, el funcionalismo basa la prevención penal en el hecho de que se dé una imputación directa con elementos objetivos al agente de la conducta y siempre que ello presuponga la realización del riesgo no permitido por el agente de dicha conducta.

En las tres corrientes anteriores el autor ha hecho referencia a que el eje central de la culpabilidad es el sujeto activo que realiza la conducta delictuosa, es decir, la persona física a la que se le imputa determinado acontecer contrario a la ley.

La culpabilidad es un soporte básico e indispensable para la estructura y configuración de todo delito o falta administrativa.

La culpabilidad surge como límite al poder absoluto del estado, con la consecuencia de que, con apego a las leyes y al procedimiento correspondiente, únicamente será culpable quien, con base en los elementos probatorios, sea la persona que produjo el resultado negativo, con la realización de su conducta.

⁶ Jakobs, Günther. “Estudios de Derecho Penal”. Capítulo: “Comportamiento evitable y sistema del derecho penal”. Editorial Civitas. Primera Edición, Madrid, España, 1997. págs. 157 y 163-164.

No se puede hablar de delito o de falta si no está acreditada la responsabilidad concreta y específica de un sujeto. Si bien la tipicidad es un elemento cuyo origen está en la ley, la culpabilidad es un elemento que sólo nace de la labor del juzgador, es decir, después de que se han realizado todas las diligencias necesarias y una vez que se han desahogado todas las probanzas, en el procedimiento o proceso correspondiente, hasta entonces se puede hablar de culpabilidad, a través de la ejecutoria correspondiente.⁷

En consecuencia, la culpabilidad tiene una importancia trascendental para que a una persona se le pueda imponer alguna sanción, es decir, no se puede imponer sanción alguna si no está acreditada en forma fehaciente la culpabilidad, que es un elemento que sólo nace de la labor del juzgador, es decir, después de que se han realizado todas las diligencias necesarias y una vez que se han desahogado todas las probanzas, en el proceso o procedimiento correspondiente.

1.1 DOLO

Carmignani definió el dolo como el acto de intención más o menos perfecta, dirigida a infringir la ley, manifestada en signos exteriores.

Carrara, máximo representante de la escuela clásica, define al dolo como la intención más o menos perfecta de ejecutar un hecho que se sabe es contrario a la ley.

Para Jiménez de Asúa, el dolo es la producción de un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con

⁷ Op. cit., López Betancourt, Teoría del Delito..., págs. 197-233.

voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica.⁸

Cuello Calón afirma, dolo es la voluntad consciente dirigida a la ejecución de un hecho que es delictuoso.⁹

En resumen, el dolo consiste en el actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.

- **Elementos del Dolo**

El dolo está compuesto por los siguientes elementos:

- a) Intelectual.- Implica el conocimiento por parte del sujeto que realiza circunstancias pertenecientes al tipo; y
- b) Emocional.- Es la voluntad de la conducta o del resultado.¹⁰

1.2 CULPA

Cuello Calón expresa, existe culpa cuando obrando sin intención y sin la diligencia debida se causa un resultado dañoso, previsible y penado por la ley.¹¹

Para Mezger, actúa culposamente el que infringe un deber de cuidado que personalmente le incumbe y puede prever la parición del resultado.¹²

⁸ Op. Cit., Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho....., pág. 199.

⁹ Cuello Calón, Eugenio, Derecho Penal, Editorial Nacional, México, 1961, pág. 441.

¹⁰ Op. Cit., López Betancourt, Teoría del Delito..., pág. 210.

¹¹ Op. Cit., Cuello Calón, Derecho Penal..., pág. 466

El maestro Pavón Vansconcelos define la culpa como aquel resultado típico y antijurídico, no querido ni aceptado, previsto o previsible, derivado de una acción u omisión voluntarias, y evitable si se hubiera observado los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico y aconsejables por los usos y costumbres.¹³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la esencia de la culpa radica en obrar sin poner en juego las cautelas y precauciones exigidas por el Estado para evitar que se cause daño de cualquier especie.¹⁴

En nuestro sistema jurídico, la noción de culpa se desprende del artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, que dispone:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de la víctima”

En consecuencia está prohibido actuar con descuido, negligencia o falta de previsión. Por lo tanto, todo hecho del hombre que cause daño a otro violando esa regla general de conducta, obliga al culpable a la reparación del daño causado.

- **Elementos de la Culpa**

Los elementos de la culpa son las partes esenciales de que se integra:

- a) Conducta (acción u omisión)
- b) Carencia de cuidado, cautela o precaución que exigen las leyes
- c) Resultado previsible y evitable

¹² Mezger, Edmundo, Tratado de Derecho Penal, Editorial Revista de Derecho Privada, Madrid, 1949, pág. 171.

¹³ Pavón Vasconcelos, Francisco, Manual de Derecho Penal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1967, pág. 371.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, vol. 83, Segunda parte, séptima época, págs. 24-25.

- d) Tipificación del resultado
- e) Nexos o relación de causalidad

Para la existencia de la culpa es necesario comprobar:

- a) La ausencia de la intención delictiva.
- b) La presencia de un daño igual al que pudiera resultar de un delito intencional.
- c) La relación de causalidad entre el daño resultante y la actividad realizada.
- d) Que el daño sea producto de una omisión de voluntad, necesaria, para preservar un deber de cuidado, indispensable para evitar un mal. Esta omisión de voluntad exige que el hecho sea previsible y prevenible.¹⁵

1.3 RESPONSABILIDAD

La voz castellana “responsabilidad” proviene del latín *respondere* que según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española¹⁶, significa “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”.

Entre los conceptos que existen al respecto, se entiende por responsabilidad la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. También, se entiende como: la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, es decir, la capacidad de responder por sus actos; como el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado, por la ejecución o inexecución de un acto específico; como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, un acuerdo, un contrato, independientemente de la existencia de culpa por parte del obligado.

¹⁵ Op. Cit., López Betancourt, Teoría del Delito..., págs 222-223.

¹⁶ Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Decimoséptima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1947, pág. 1009.

En sentido amplio, la responsabilidad debe entenderse como la actitud de asumir o soportar las consecuencias originadas por la conducta propia y, en algunos casos, (que se contemplan en la ley) de la conducta ajena.

Esas consecuencias a que hacemos referencia, desde el punto de vista jurídico, pueden derivar en el nacimiento de obligaciones o bien, en la pérdida de ciertos derechos.

Bonnecase señala *“que la responsabilidad es el resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento, frente a un deber u obligación.”* De igual forma señala que el término responsabilidad equivale al cumplimiento indirecto de la obligación ya que condena al sujeto que no ha cumplido la obligación, al pago de daños y perjuicios y entonces, será necesario determinar el monto de los daños y perjuicios que se hayan causado.¹⁷

Pascual Estevill explica esto de una forma más general, al señalar que: *“ser responsable significa afrontar las consecuencias del incumplimiento de una obligación que se hubiere dejado preestablecida, es decir, responder genéricamente a la violación del principio de no alterar lo establecido, lo cual constituye la piedra medular del instituto de la responsabilidad”.*¹⁸

Por su parte, Martínez Morales¹⁹ opina que la responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

¹⁷ Bonnecase, Julián, “Elementos de Derecho Civil. 7ª edición, Trad del Lic. José María Cajica. Ed. Cajica, México, 1992. pág. 293.

¹⁸ Pascual Estevill, Luis, “Derecho de Daños”. 2ª edición, Editorial Bosch, España, 1997, pag. 92

¹⁹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Burocrático, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, editorial Harla, México, 1999, pág. 75.

A) Responsabilidad Civil

En los primeros estudios de derecho, la respuesta al daño era de índole aflictivo y penal, siendo que la "ley del talión", de represalia a la persona del reo, se transforma en compensación pecuniaria con propósito aflictivo y en el derecho romano la idea de responsabilidad se modifica al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, quebrantado por una injusticia.

Cuando se comete un acto que causa un daño a alguien, surge la obligación de reparar dicho daño. Esta obligación es entendida en el Derecho Civil como una responsabilidad a cargo de quien causa el daño, surgiendo así la figura de la responsabilidad civil, la cual ha sido entendida como la obligación que tiene una persona, de reparar los daños y perjuicios causados a otra persona quien los ha sufrido.

La responsabilidad civil tiene una finalidad resarcitoria y pretende garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño, siendo la indemnización proporcional al daño sufrido; asimismo, esta responsabilidad carece de carácter punitivo o aflictivo por ser indiscutiblemente resarcitoria y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos, siendo que el artículo 1910 del Código Civil Federal, establece: *"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima"*.

Por otra parte, el artículo 2104 del mismo Código, establece que: *"cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que causen..."*.

En la doctrina podemos encontrar diversas definiciones de la responsabilidad civil; sin embargo, actualmente se considera como eje fundamental de la responsabilidad a la “*reparación del daño*”, ya que para algunos autores, el concepto de “*reparación*” es más amplio que el de la “*responsabilidad*”.

Para Manuel Bejarano Sánchez²⁰, la manera de “responder” en materia civil, es mediante la reparación de los daños, por ello, esa obligación de reparar los daños y perjuicios causados se llama responsabilidad civil. Nuestro sistema jurídico tiene dos posibles fuentes: el hecho ilícito (la conducta antijurídica culpable y dañosa) y el riesgo creado (la conducta ilícita e inculpable de usar un objeto peligroso), entendiendo por responsabilidad civil, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.

Martínez Morales²¹ por su parte, señala que la responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Para Edgard Baqueiro Rojas²² la responsabilidad civil es la situación jurídica que obliga a algunos a responder del daño causado por sus propios hechos ilícitos, los de otros sujetos a él, y por sus cosas y animales. La responsabilidad civil puede tener su origen en el incumplimiento de un contrato (responsabilidad contractual), fuera de contrato (responsabilidad extracontractual), por hecho propio, de tercero o de cosas y animales. En estos casos se requiere que haya culpa del responsable, la que, en los casos establecidos por los códigos, se presume.

Finalmente, podemos concluir que dentro del campo del derecho civil, la expresión “*responsabilidad civil*”, se refiere a aquel conjunto de normas por las cuales se obliga a un sujeto causante de un daño, a la reparación del perjuicio ocasionado a la víctima, mediante el ofrecimiento de una compensación, por lo

²⁰ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*. Editorial Harla, Tercera edición, México, 1993, p. 262.

²¹ *Op. cit.*, Martínez Morales, p. 74.

²² BAQUEIRO ROJAS, Edgard. *Derecho Civil*. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 1, Editorial Harla. México, 1999, p. 98.

que podemos observar que los presupuestos básicos en esta definición son los siguientes:

- a) La existencia de un daño causado; y
- b) La consecuente obligación de reparar el daño que se ha causado.

Asimismo, de la responsabilidad civil se deriva una vinculación entre el sujeto obligado a reparar el daño y la víctima.

▪ **Elementos de la responsabilidad civil**

Se suele admitir como elementos de la responsabilidad civil: una actuación ilícita, la existencia de un daño y un vínculo de causalidad entre el hecho y el daño, a saber:

A) La actuación ilícita

Se considera que la actuación ilícita implica un obrar doloso o cuando menos culposo, bien por su propósito de causar daño, ya por ser producto de la imprudencia, negligencia, ignorancia o impericia, por cuya razón constituye un elemento indispensable de la responsabilidad civil.²³

a. El dolo

El dolo se caracteriza por la intencionalidad y por la ilicitud; requiere, en cuanto a la primera, de dos elementos, uno intelectual y otro volitivo. Por el intelectual, el autor del dolo tiene conocimiento del acto u omisión que lleva a cabo en contravención a su obligación, y de las consecuencias que acarrea. Mediante el elemento volitivo, el autor ha resuelto

²³ Fernández Ruiz Jorge, La Comisión de Arbitraje Médico y la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Boletín Mexicano de derecho Comparado, número 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, pág. 24.

voluntariamente incumplir su deber, su obligación. En consecuencia, obra dolosamente quien a sabiendas de tener una obligación específica a su cargo, la incumple deliberada y voluntariamente.

b. La culpa

La culpa es en donde no existe dolo ni mala fe, pero se da la previsibilidad del daño causado, por lo que la culpa se ubica entre el dolo y el caso fortuito, pudiéndose entender como culpa el incumplimiento de una obligación sin dolo ni mala fe, por alguna causa previsible y evitable, o también, la acción u omisión que por imprudencia, ignorancia, impericia o negligencia, causa un daño a otro.

Baqueiro Rojas explica que la diferencia de la responsabilidad civil derivada de la culpa directa, la llamada responsabilidad objetiva no requiere de la intención, negligencia o impericia del autor hasta que haya creado las condiciones propicias para que se produzca el daño por el uso de cosas que por su propia naturaleza o por su uso impliquen un peligro, aun cuando el usuario haya obrado lícitamente, esto es, conforme a la ley o a la técnica, pues si a pesar de ello se produce un daño aunque no haya culpa del autor está obligado a repararlo, de ahí la denominación de objetiva a diferencia de la culposa.²⁴

c. Imprudencia

Se puede interpretar como la ausencia de cordura y moderación en las acciones, o el descuido en la atención requerida para la realización de las acciones y en la previsión de sus consecuencias. Ésta puede ocasionar daños en las personas y en las cosas, que exijan reparación e indemnización por la responsabilidad civil que conllevan, siempre y cuando se produzca un daño o perjuicio, sin dolo ni mala fe, sin la

²⁴ Op. Cit., Baqueiro Rojas, Derecho Civil..., p. 100.

cordura y la moderación adecuadas, y que no constituya delito, aun cuando pueda ser falta administrativa.

d. Negligencia

Jurídicamente puede interpretarse la negligencia como falta de la debida diligencia o del cuidado indispensable en la ejecución de un acto determinado. Por tanto, la negligencia equivale a descuido.

e. Ignorancia

Se entiende por ignorancia específica el desconocimiento de algún hecho, cosa, técnica u oficio en particular; a ella se refiere el derecho positivo en el caso del obrar culposos por ignorancia injustificada, como es la del profesionista respecto de las materias propias de su profesión o especialidad.

Desde luego, la ignorancia específica no sólo puede provocar la configuración de un delito, sino también dar lugar a la responsabilidad civil de los profesionistas, cuando su actuación pone de manifiesto el desconocimiento de los principios fundamentales de la profesión o especialidad a que se dedican. La ignorancia se diferencia del error de cálculo en que puede incurrir el profesionista, no por desconocimiento de los principios fundamentales de su especialidad, sino por una mala o equivocada interpretación o aplicación de tales principios.

f. Impericia

Representa un obrar culposos diferente al provocado por la ignorancia, porque aun cuando puede ser provocada por ella, es decir, por la falta de sabiduría o de conocimientos especiales en una materia, también puede ser producto de la carencia de aptitud, habilidad, experiencia o práctica de una ciencia o arte.

B) El daño

El daño sufrido por una persona, se refiere no sólo al menoscabo registrado por el perjudicado en su patrimonio o daño emergente, sino también al perjuicio que impide percibir las legítimas utilidades, o sea, el lucro cesante, y al daño infligido a valores no cuantificables en dinero, en cuyo caso se habla de daño moral.²⁵

El daño puede ser producido por hecho o abstención del propio responsable o de otro sujeto a aquel que tenga obligación de elegir o vigilar (*culpa en eligende, culpa in vigilando*) o por cosas o animales de su propiedad. El concepto de daño (*damnus emergens*) va normalmente asociado al de perjuicio (*lucrum cresams*) o privación de cualquier ganancia lícita que debiera haber obtenido del cumplimiento de la obligación. En todo caso los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa del hecho ilícito extracontractual o del incumplimiento del contrato.²⁶

La responsabilidad del autor del daño implica tanto la restitución de las cosas al estado anterior como el cumplimiento de la obligación, además de la indemnización por el daño (disminución patrimonial), como el pago de las ganancias no logradas. Por regla general, no debe tomarse en cuenta el valor estimativo de la cosa dañada sino solamente el precio y costo de la reparación, a menos que hubiera habido dolo en el deudor e intencionalmente causara el deterioro o pérdida de la misma, generando el llamado daño moral.²⁷

C) El vínculo causal entre el hecho y el daño

La obligación de reparar o indemnizar los daños y perjuicios, o sea la responsabilidad civil, puede tener su origen en un contrato, en cuyo caso se habla de responsabilidad contractual; o puede tratarse de responsabilidad

²⁵ Op. cit., Fernández Ruíz..., p. 25

²⁶ Op. cit., Baqueiro Rojas, *Derecho Civil*, p. 99.

²⁷ *Idem*, Baqueiro, p. 29.

extracontractual como los casos derivados de una declaración unilateral de voluntad, del enriquecimiento ilegítimo, de la gestión de negocios, de un hecho ilícito, de un delito o de un mandato legal. En el primer caso se habla de responsabilidad civil contractual; en los restantes de responsabilidad civil extracontractual.

La responsabilidad civil ha sido clasificada por la doctrina en responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual. El criterio empleado en dicha clasificación responde a la fuente de la cual surge la obligación, es decir, si está previamente establecida dentro de un contrato o bien, si se da fuera de él.

Podemos distinguir a la responsabilidad civil contractual de la extracontractual, cuando estemos frente a la violación de una disposición de carácter particular, de una norma jurídica de carácter particular, de un contrato o bien, de un acto jurídico de derecho privado, siendo la responsabilidad extracontractual aquella que se deriva de la transgresión a una norma de observancia general. Es decir, en este tipo de responsabilidad la violación se hará a una ley, y no a un contrato (de ahí su denominación extracontractual).

Sin embargo, algunos autores se inclinan por la unidad de la responsabilidad civil, ya que consideran que los dos tipos de responsabilidad (contractual y extracontractual), tienen en común la fuente que los origina, así como su naturaleza y contenido, además de compartir los mismos principios rectores y la producción de los efectos, que en ambos casos son los mismos.

Al respecto, Santos Briz considera que los principios básicos son los mismos en uno y en otro sector y la diversidad de consecuencias es más aparente que real. En ambos casos se requiere una conducta antijurídica como presupuesto, bien por infringir lo acordado en contrato o bien por infringir el principio general de *“alterum non laedere”*.²⁸

²⁸ Santos Briz, Jaime.- La Responsabilidad Civil.- 6ª ed.- Madrid, Montecorvo, 1991, pag. 13.

- **Responsabilidad Civil Contractual**

En nuestra legislación, se ha contemplado la responsabilidad contractual, en el artículo 2104 del Código Civil Federal, y sus subsecuentes. Dicho artículo establece:

El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

I.- Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II.- Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

El que contraviene una obligación de no hacer, pagará daños y perjuicios por el solo hecho de la contravención.

Este tipo de responsabilidad tiene como presupuestos básicos, la existencia de dos elementos: Por una parte, encontramos la relación preexistente entre dos personas determinadas, y por otra parte, la producción de un daño como consecuencia del incumplimiento de lo previamente pactado en dicha relación.

Es decir, la responsabilidad civil contractual nace de la violación a un contrato o a una norma de carácter particular, donde dicha violación implica un acto antijurídico, que trae aparejada la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados al sujeto que los sufre; derivado de ello, en este tipo de responsabilidad la culpa siempre se presumirá sobre aquél que incumple la obligación.²⁹

²⁹ Idem

En conclusión, la responsabilidad civil contractual surge por el incumplimiento de una obligación previamente pactada, de manera particular, por sujetos previamente determinados, donde dicha obligación puede consistir en un acto de hacer, no hacer, o bien, dejar de hacer.

- **Responsabilidad Civil Extracontractual**

La responsabilidad civil extracontractual, a diferencia de la contractual, se funda en la realización de un acto considerado como lícito que lleva a cabo una persona en contra de otra, causándole un daño de carácter pecuniario, desprendiéndose de esta situación la consecuente obligación de repararlo que impone la norma al responsable del acto ilícito.

Es decir, este tipo de responsabilidad no tiene su origen en la existencia de un contrato, que es el presupuesto de la responsabilidad civil contractual.

La doctrina señala que habrá responsabilidad extracontractual, si la norma que se ha transgredido es una norma de observancia general, es decir, si un sujeto culpablemente viola la ley causando con ello un daño.

La responsabilidad civil extracontractual se da por el simple hecho de causar un perjuicio a la esfera jurídicamente protegida de un sujeto.

Ahora bien, se ha dividido a la responsabilidad civil extracontractual en subjetiva y objetiva. La primera de ellas parte de un elemento personal consistente en la negligencia, culpa o dolo. Es decir, en este tipo de responsabilidad, los daños son causados por una conducta culpable, la cual representa el elemento subjetivo y presupuesto básico para estar frente a esta responsabilidad. Por su parte, la responsabilidad civil extracontractual objetiva se diferencia de la primera en virtud de su fundamento, ya que se encuentra ausente el elemento de la culpa que sirve como punto de partida a la utilización de objetos peligrosos y, en consecuencia, el daño que se provoque por su uso.

- **Responsabilidad Civil Extracontractual Objetiva**

La responsabilidad civil extracontractual objetiva, también ha sido denominada por algunos autores como *“responsabilidad por riesgo creado”* o *“teoría del riesgo creado”*. Tal denominación se ha dado en razón a que ésta es fundada en un elemento que se encuentra aislado a la conducta culpable. Dicho elemento es, por lo tanto, la utilización de un objeto que por sí, o bien, por la velocidad en que éste es manejado, resulta peligroso o representa un riesgo para los demás. Se trata de una conducta considerada inculpable, consistente en el aprovechamiento de un objeto peligroso que se funda en el riesgo creado, es decir, se crea el riesgo de daños.

B) Responsabilidad Penal

La evolución de la sociedad en todos sus rubros, ha impulsado la modificación en sus instituciones y cuestionado la utilidad de los conceptos y de sus teorías. En materia penal, este fenómeno se evidencia con claridad en el contenido de los que tradicionalmente se conoció como *“responsabilidad penal”* (a propósito se enfatiza el uso pretérito de este concepto), ya que en la actualidad, representa una reminiscencia de ideas superadas a través del manejo de un contenido más amplio, de aceptación doctrinal y legal tan difundida, cuyo efecto final es haber minimizado hasta la casi extinción dentro de los cuerpos normativos, este concepto de *“responsabilidad”* para dejar lugar a uno distinto que es *“culpabilidad”*.

Responsabilidad Penal, es equivalente a: Atribuibilidad; reprochabilidad o en un sentido amplio: es el juicio en donde el resultado ilícito, le es adjudicado, en razón del nexo de causalidad, a un sujeto, en las formas reconocidas por la ley, Al fin de cuentas, la práctica penal indica que este juicio es una conexión jurídica de un resultado con una persona; presuntivamente al inicio del juicio penal y definitivamente a la conclusión del mismo.

Al análisis de las lecturas tanto de las normas constitucionales, como de las normas secundarias en esta materia; revela una realidad: El texto fundamental conserva el concepto de “responsabilidad penal” y los ordenamientos secundarios hablan ya de algo distinto que es “Culpabilidad Penal” Ambos conceptos son necesariamente distintos, pues afirmar que obedecen únicamente a simple uso de palabras diferentes, implicaría suponer que la ley cambia su contenido conceptual para quedar finalmente en el mismo sentido, esto de entrada provoca un rechazo racional.

La rápida revisión histórica en este tema, permite afirmar que la dirección hacia donde se dirigen los mejores estudios de la materia, es el dar un contenido de mayor consistencia al juicio de “responsabilidad” sustituyéndolo por “culpabilidad”. Debe quedar perfectamente claro, que no es una simple sustitución de palabras, sino que se trata de dos instituciones, la primera anacrónica y la segunda con un ámbito penal bien definido; con un contenido que todas las legislaciones sustantivas reconocen de alguna forma y lo único que se requiere, es el de permitir ingresar tal institución a la normatividad en vigor.

- **elementos**

A) Capacidad de Culpabilidad. Referida a los atributos psicológicos y de edad necesarios, para afirmar imputable al sujeto activo y con el dominio de su facultad racional; en donde el entender y querer los resultados de una conducta censurada por la ley penal, son las condiciones necesarias para declarar culpable (responsable) a una persona e imponerle la consecuente pena.

B) Conocimiento de la Antijuridicidad. Entiende como el conocimiento que tienen todas las personas, de que su conducta no es permitida por la ley. Este conocimiento no se actualiza, cuando el activo se encuentra en un error invencible sobre la licitud de su acción. (Teoría del error, de difusión generalizada en el ámbito nacional).

C) Exigibilidad de otra conducta. Se presenta en la posibilidad de que el activo se conduzca conforma al ordenamiento legal, reconociendo límites de esa actuación en momentos en que al no poder exigir la propia ley conductas heroicas; el sujeto es inculpable, por no ser racionalmente posible, exigir una conducta diversa a la realizada.

Ahora bien, de lo anterior podemos concluir que cuando se ofenden o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que impone a quienes realizaron tales atentados, siempre y cuando esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la ponen en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

Por otro lado, hay que tocar el tema relativo a la responsabilidad por hecho ilícito penal, ya que los hechos ilícitos penales pueden causar daños (lo mismo que los civiles) los cuales deben ser reparados por el responsable, quien además de ser el sujeto pasivo de la sanción penal, queda obligado a la responsabilidad civil, consistente en la necesidad de indemnizar a la víctima de los perjuicios sufridos.

El orden jurídico penal atribuye un castigo al delincuente, y el civil, le impone el resarcimiento del daño, el restablecimiento del equilibrio económico, debiéndose entender por delito, de acuerdo al Código Penal, el acto u omisión que sancionan las leyes penales. La persecución de los delitos se realiza a través del Ministerio Público, el cual en representación de la sociedad, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal.

La reparación del daño que forma parte de la sanción pecuniaria impuesta al delincuente tiene el carácter de pena pública, salvo cuando se exige a terceros, pues entonces sólo tendrá el carácter de simple responsabilidad civil; la

reparación del daño proveniente del ilícito penal será exigida de oficio por el Ministerio Público y el ofendido pondrá a disposición de éste y del Juez todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado y a justificar la reparación del daño (Código Federal de Procedimientos Penales).³⁰

Para Bejarano Sánchez, la inexistencia de un delito penal (declarada por el Juez penal que absuelve al procesado de la acusación y del pago de la responsabilidad civil, los efectos de cosa juzgada de la sentencia le liberan de la obligación de indemnizar), no excluye la de un hecho ilícito civil, y si bien el juez declaró que no existía el primero, no prejuzgó sobre la posible presencia del segundo, por tanto el acusado puede ser demandado vía procesal civil por el cumplimiento de su obligación de indemnizar (responsabilidad civil) los daños causados por un hecho ilícito civil o por un riesgo creado, existiendo la tesis de jurisprudencia número 926, apéndice al T. XCVII del Semanario Judicial de la Federación, página 1707, cuyo rubro es "*Responsabilidad civil. No es necesario que exista una condenación de orden criminal para que se pueda condenar al pago de la responsabilidad civil*".³¹

Por su parte, Baqueiro explica que la responsabilidad civil se distingue de la penal en que puede darse con culpa o sin ella; el daño producido es de carácter privado y su efecto se agota en la reparación, mientras en la responsabilidad penal siempre implica culpa, el daño es de carácter social y además de la reparación implica la aplicación de una pena.³²

C) Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa está prevista en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad administrativa es un procedimiento a través del cual se sanciona a cualquier persona que tenga calidad de servidor público, que en el

³⁰ Op. Cit., Bejarano Sánchez, Obligaciones Civiles..., p. 288.

³¹ *Ibidem*, Bejarano, p. 299.

³² Op. Cit., Baqueiro, p. 98.

desempeño y cumplimiento de sus funciones y obligaciones, dejen de hacer lo que la Ley les exige que hagan, o sin apegarse a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

Es aquella en la cual el servidor público tiene determinada su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y que en caso de incumplimiento a las mismas, se le aplicarán sanciones administrativas.

D) Responsabilidad Administrativa Electoral

En el Instituto Federal Electoral existen dos procedimientos para aplicar sanciones a los miembros del Servicio Profesional Electoral y al personal administrativo de dicho órgano electoral, que son regulados por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, tales procedimientos son:

- Procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones en contra de miembros del Servicio Profesional del Instituto Federal Electoral.
- Procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones en contra del personal administrativo del Instituto Federal Electoral.

Para el autor Humberto Delgadillo³³, el objeto de la infracción en caso de responsabilidad administrativa, es la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta con el propósito de mantener orden para llegar a los objetivos de la organización ; y es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria, por lo que los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines propios del Estado, por lo que deben estar

³³ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 107.

regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

La responsabilidad de los servidores públicos se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 7 de la misma.

Además del precepto mencionado anteriormente, los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, están sujetos a observar las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que por mandato del artículo 41 constitucional, son los ordenamientos legales que regulan las relaciones laborales entre dicho órgano electoral y sus servidores.

1.4 LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

La fuerte polémica acerca de la posibilidad de hacer responder penalmente a las personas jurídicas y, en definitiva, la fundamentación del principio tradicional *societas delinquere non potest*, no es una cuestión surgida en la época actual, sino que podemos remontarnos hasta el Derecho Romano para analizar sus primeros antecedentes. Así, en Roma, en virtud del citado principio, se concluye que es imposible hacer responder penalmente a una persona jurídica.

Es de hacer notar que, desde épocas muy antiguas, el problema de la responsabilidad criminal de los colectivos, sean jurídicos o no, halló un lugar de relativa trascendencia en su sistema de sanciones. Así, un buen ejemplo de ello lo podríamos situar en la época histórica donde la venganza de sangre constituía la reacción penal típica, la cual recaía con frecuencia sobre cualquiera de los que integraban la Sippe (familia) a la que pertenecía el autor que había cometido la ofensa.

Tras el Absolutismo, el pensamiento penal dio un giro de ciento ochenta grados, de tal modo que se puede decir que el reconocimiento verdadero, tal y como se concibe en la época actual, del principio *societas delinquere non potest* supone una conquista de la Revolución Francesa, que terminó plasmándose en el Derecho Penal moderno, en virtud de la cual de los delitos cometidos en el seno de una persona jurídica responde aquel sujeto que lleve a cabo dicha acción considerada como reprochable. La filosofía nacida en aquella época ha sido bien resumida por Moncayo, que nos explica su significado del siguiente modo:

“...sólo al individuo que delinque es factible sancionarlo con una pena. Trasladada esta regla al ámbito de las personas moral, social o de existencia jurídica, en lo que atañe a su responsabilidad penal por los delitos que cometieren los individuos que la integran, es que se edificó la tesis que puede resumirse en el axioma latino societas delinquere non potest”

- **Personas Morales**

El término de persona moral es utilizado en oposición al de persona física. Las sociedades, asociaciones y fundaciones son consideradas como personas morales, que si bien no son personas *strictu sensu*, se integran por varios individuos que a su vez forman conjuntos organizados, o por bienes que tienen como objetivo un fin lícito. Es por tal motivo que el derecho les ha reconocido personalidad como sujetos de derechos y obligaciones, pudiendo llevar a cabo actos jurídicos.

Las personas morales han surgido en virtud de la necesidad de alcanzar fines u objetivos que un solo individuo no podría llevar a cabo, por lo que se ve obligado a agruparse con otros individuos logrando con ello la realización de su fin de una manera más efectiva.

Efectivamente, bajo el principio *societas delinquere non potest*, se concibió durante muchos siglos que la sociedad no delinque y que, en consecuencia, la

persona física es la única que puede ser culpable y, en consecuencia, objeto de la imposición de una sanción.

Sin embargo, como se ha mencionado, la evolución del pensamiento sancionador ha puesto de relieve que no sólo la persona física es sujeto de imputación, para los efectos de la imposición de una pena.

Uno de los tratadistas más relevantes en la estructura de la dogmática penal fue Franz Von Litz, y hace siglo y medio ya advertía que las personas jurídicas o morales pueden ser sujetos activos en el derecho penal, aun cuando su pensamiento era de corte causalista.

Hans Welzel, ubica el concepto de la conducta o acción bajo el esquema de una actividad final o cognoscitiva, es decir, la finalidad o el carácter final de la acción, se basa en que el hombre gracias a su saber causal puede prever las consecuencias posibles de su conducta.

Por tanto, Welzel sostiene el respeto irrestricto a la norma, porque, como ya se dijo, en ella encuentra el dolo, es decir, en el tipo que describe la conducta.

En consecuencia la postura finalista, al romper el esquema tradicional de causalidad excluye el dolo del terreno de la culpabilidad y lo ubica en la norma; de ahí que, en este caso, el pensamiento dogmático penal se aleja de la imputación meramente psicológica de la culpabilidad y se ubica en una posición normativa, razón por la cual, al arrancarse el dolo de la culpabilidad psicológica, es posible que se haga una imputación no sólo a una persona física con "*psique*" o capacidad volitiva, sino también a una persona moral, como puede serlo una sociedad anónima, un sindicato, un partido político, etcétera, en cuya estructura y dentro de su propia naturaleza se encuentra una de sus obligaciones fundamentales para poder existir, que es el respeto a la ley.

Pero no basta la corriente de la postura finalista para responsabilizar completamente a las personas morales, es necesario recurrir y enriquecerse de la teoría funcionalista, sobre todo porque introdujo en el ámbito jurídico penal

los conceptos de riesgo creado, imputación objetiva y, tal vez el fundamental, que es el de la evitabilidad de la conducta delictuosa.

El máximo exponente de esta postura es Günther Jakobs, y sobre el tema expone: “La acción no se comprueba, ni siquiera en la persona física, de forma meramente natural. Más bien se trata de una determinación valorativa del sujeto de imputación, es decir, de qué sistema compuesto de psique y cuerpo es valorado por sus efectos externos. Pero, desde un punto de vista normativo, no es necesario que el sujeto de imputación tenga que estar siempre compuesto por un sistema de psique y cuerpo, es decir, de los mismos elementos de los que se compone una persona física. El sistema de imputación también puede estar determinado por otros elementos: el estatuto y los órganos de una persona jurídica y éstos se pueden definir como un sistema en el que los elementos internos no son relevantes”.³⁴

El artículo 25 del Código Civil determina quiénes son personas morales:

Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;*
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;*
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;*
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;*
- V. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y*
- VI. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.*

³⁴ Bacigalupo Silvina, “La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas”, Editorial Bosh, 1era edición, Barcelona, España, 1998, págs. 153-154.

Sin embargo, es importante señalar que algunas de las personas morales que contempla el Código Civil como tales, tienen su principal regulación en otro tipo de leyes como son las administrativas y las laborales.

Los atributos de las personas morales, con excepción del Estado, son: el nombre, el domicilio y el patrimonio. Es importante señalar que el patrimonio juega un papel muy importante tratándose de las personas morales, ya que sin éste no podríamos hablar de la existencia de una persona moral, por lo que cuando llega a faltar el capital para llevar a cabo el fin previamente establecido, se procede a la liquidación.

Ahora bien, en el derecho administrativo sancionador se admite la responsabilidad de las personas jurídicas derivada de acciones u omisiones tomadas deliberadamente, aunque ese principio se aplica de forma distinta de como se hace respecto de los individuos, ante la ausencia de elementos cognoscitivo y volitivo iguales a los de las personas físicas, y que se caracteriza por la suma de voluntades de la generalidad de las personas físicas de quienes la integran.

Las personas físicas forman su voluntad y sus decisiones internamente, y las expresan mediante los distintos medios de comunicación, principalmente a través del lenguaje, o mediante la ejecución de los actos que las ponen de manifiesto, de manera que existen mecanismos, socialmente consensuados, para establecer la relación entre la voluntad de un sujeto y el resultado de un acto ilícito en el que ha intervenido. De esta situación es de lo que la ley se valió para distinguir los ilícitos intencionales o dolosos, de los imprudenciales o culposos y, por esa razón, determinó imponer sanciones considerablemente distintas respecto de unos y otros.

En cambio, las personas jurídicas son entes de naturaleza distinta, en tanto que se constituyen por varias personas físicas que unen sus esfuerzos para la consecución de fines comunes. Para ese efecto, se sujetan a un conjunto de

reglas que fijan fundamentalmente ellas mismas, y operan a través de diversos órganos cuyas funciones se establecen estatutariamente.

En el derecho penal ha prevalecido por mucho tiempo el principio de que las personas o entes morales no tienen la capacidad de ser sujetos de una pena (*societas delinquere et punire non potest*) pues ésta fue concebida originalmente para las personas físicas, en cuanto que están dotadas de la capacidad volitiva de querer y entender su conducta y ser susceptibles de un eventual juicio de reproche, además de la imposibilidad física de que pudieran hacerse efectivas las penas impuestas cuando éstas, por su propia naturaleza, estaban reservadas a los seres humanos, por ejemplo, castigos corporales, privación de la libertad, de la vida, etcétera. No obstante, dicho principio ha sido reconsiderado por los especialistas, en los últimos tiempos, en razón de que, como ya se dijo, la actuación de las personas morales ha tomado una gran trascendencia en la sociedad contemporánea, de manera que a través de ellas es posible llevar a cabo conductas que pueden vulnerar derechos fundamentales o intereses sociales de aquélla y, sin embargo, quedar impunes. Ante eso, se ha planteado la posibilidad de que las personas morales sean capaces de infringir una norma y, por tanto, ser sujetos de sanción, sobre la base de una serie de principios y postulados como, por ejemplo, el "respeto absoluto de la norma legal", el "riesgo creado", el "deber de cuidado" y la "imputación objetiva".

La culpabilidad de las personas jurídicas, así como las sanciones que resulten aplicables, encuentran también sustento en el derecho positivo mexicano, como es el caso de los códigos penales de los Estados de Hidalgo (artículo 70), Michoacán (artículos 9º y 70) y Veracruz (artículos 31 y 73), que hacen referencia expresa a la persona moral que facilita los medios para la comisión del delito, de modo que éste resulte cometido a su nombre o bajo su amparo o en beneficio de ella, así como a las reglas para la imposición de sanciones.

Por otra parte, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se reconoce que las personas jurídicas puedan cometer infracciones y ser

sancionadas con motivo de ellas, sobre la base de un conjunto de elementos y principios tendentes a evidenciar la responsabilidad de las personas jurídicas, como son la "*culpa in vigilando*", la "*culpa in eligendo*", el "riesgo", la "diligencia debida" y la "buena fe", entre otros.

En concordancia con la moderna doctrina que se ha venido desarrollando tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador acerca de la responsabilidad de las personas jurídicas o morales, antes señalada, el legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales, a través de personas físicas, concretamente en relación con el origen, uso y destino de sus recursos y que, por tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir sus dirigentes, miembros o simpatizantes, en conformidad con la interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, de acuerdo con el precepto constitucional citado, los partidos políticos son entidades de interés público, a los que la propia Constitución ha encomendado el cumplimiento de una función pública, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

A fin de permitir que los partidos cumplan tan importantes funciones, la Constitución determina que la ley garantizará que cuenten de manera equitativa con ciertos elementos o prerrogativas, entre otros, el financiamiento público y privado. Para garantizar su adecuado origen, manejo y destino, ordena que la ley señale las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas, pero que también deben preverse los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

cuenten, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Como se advierte, a nivel constitucional se busca tutelar ciertos valores encaminados hacia la consecución de otro fundamental, que es la democracia, mediante la imposición de sanciones por infracción a las normas reguladoras sobre el origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos, lo que permite afirmar la posibilidad de que estos últimos sean válidamente sujetos de imputación, por infringir las normas respectivas.

En armonía con tal mandato constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 38, apartado 1, inciso a), como una obligación de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge, por un lado, el principio de "**respeto absoluto de la norma legal**", el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía, que tuvo en cuenta el bienestar social al emitir ese ordenamiento. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, por el simple hecho de violar esas disposiciones se están afectando derechos esenciales de la comunidad. De ahí que la norma jurídica debe respetarse siempre y ante cualquier circunstancia, y de no ocurrir lo anterior, ese sólo hecho sirve cabalmente para imputar jurídicamente a la persona moral la actuación contraventora de la ley.

Dicho principio es recogido por el precepto en cita, cuando establece como obligación de los partidos políticos nacionales, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Este enunciado es de capital importancia por dos razones fundamentales.

Una, porque se establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en el artículo 269,

apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que el partido político nacional, como tal, será sancionado, por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).

Otra, porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir, si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Otro de los aspectos relevantes es la figura de garante, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad de un partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo) o bien, porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo, ha quedado sentado que las personas jurídicas, excepcionalmente, podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos.

Esto se demuestra, porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia del origen, uso y destino de sus recursos, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrían responsabilidad.³⁵

Por tanto, es evidente que en la actualidad no se puede negar la imputación penal de las personas jurídicas o morales y, en consecuencia, serán culpables del delito o de la falta que se les impute si, a través del proceso o procedimiento correspondiente, queda acreditada su responsabilidad, por haber llevado a cabo conductas que la ley considera ilícitas.

a) La necesaria distinción entre el responsable y el autor material de la infracción respecto de las personas jurídicas.

La teoría de la infracción administrativa se encuentra afectada por la incidencia de dos conceptos: la autoría y la responsabilidad.

La responsabilidad es una figura de la teoría general del derecho. Para los civilistas por ejemplo, existe una deuda y un deudor, como así también un responsable, que es quien está sujeto a las consecuencias el incumplimiento del deudor. Generalmente ambas figuras coinciden en la misma persona; pero puede suceder que estén disociadas, como en el caso del deudor y su fiador, persona esta última que se ha comprometido a hacerse cargo y responder en caso de un incumplimiento de aquél.

En el derecho administrativo sancionador, en algunos casos, es la ley quien separa al autor material del responsable de la transgresión. Impuesta la sanción contra el responsable, éste puede interponer una acción de regreso contra el real infractor.

³⁵ Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2003.

Como ya se mencionó, toda teoría de la infracción administrativa se encuentra afectada por dos conceptos: la autoría y la responsabilidad. El infractor es el autor de la infracción, a quien se aplica la regla de la exigencia de culpabilidad. Lo normal es que el infractor sea además, responsable y el único responsable. Pero también es posible que la ley señale como responsable con carácter principal, solidario, mancomunado o subsidiario, a otra persona sobre la cual, entonces, también recaerán la consecuencia de la infracción, o sea, fundamentalmente, la sanción. En este último caso, no se es responsable porque exista una autoría culpable, sino porque la ley así lo declara, sin que ello signifique establecer una responsabilidad objetiva, pues la atribución de responsabilidad a personas distintas del autor no puede hacerse sin intermediación de un factor de atribución (culpa o dolo) predicable respecto del sujeto infractor. Desde tal perspectiva, la previa identificación del infractor culpable (autor), mediante una investigación diligente, resulta una garantía para el tercero que la ley declara como responsable por la falta cometida por aquél, ya que no es lícito un indebido traslado de responsabilidad a persona ajena al hecho infractor al modo de una responsabilidad objetiva sin intermediación de culpa o dolo.

En ese sentido la responsabilidad de las personas de existencia ideal, debe sostenerse previa identificación del autor culpable de la infracción. Admitir lo contrario significaría aceptar la existencia ideal, con abstracción o sin consideración de la autoría del infractor y por el solo hecho de la existencia de la infracción, lo que resulta inadmisibles a la razón jurídica, pues mientras que el autor se encuentra vigorosamente garantizado por prevenciones legales y constitucionales de singular eficacia, empezando por la exigencia de culpabilidad, dichas personas jurídicas responsables por el hecho de otro quedarían inermes al arbitrio legal, destruyéndose la presunción de inocencia que a ellas también beneficia.³⁶

1.5 LA FIGURA DE GARANTE

³⁶ Maljar Daniel E., *El Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial AD-HOC, Buenos Aires, Argentina, 2004, págs.346-350

La calidad de garante deviene de la relación que en forma estrecha y directa determina la norma jurídica, vinculando al sujeto con un determinado bien jurídico.

La persona que ostente la calidad de garante será responsable de los actos que se generen incluso fuera de su esfera, pero que tenga la obligación de prevenir, es decir, independientemente de que el acto o hecho lo realice una persona ajena a la responsable, si ésta tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de una norma o el respeto a un determinado bien jurídico, o simplemente si permite o tolera esta violación, su quebrantamiento será responsabilidad de aquél que deba cumplir con su obligación in vigilando, cuando:

Aceptó efectivamente su custodia	Es la aceptación previa del deber, a la que se le reconocen efectos jurídicos propios; esta aceptación puede ser expresa, verbal, tácita o por signos inequívocos.
Voluntariamente formaba parte de una comunidad que afronta peligros de la naturaleza	Esta hipótesis de la calidad de garante, está dirigida a comprender en su contenido a todos aquellos grupos de personas que forman los grupos que tienen el deber jurídico de afrontar el peligro a costa de su propia existencia, si es necesario, a fin de salvaguardar bienes jurídicos ajenos, por ello, la relación entre estos grupos de personas y los bienes jurídicos es estrecha y directa. Por lo anterior consideramos que la disposición es muy limitada, pues solo se refiere a los acontecimientos de la naturaleza, no así a los acontecimientos que generan

	peligro provenientes de la conducta humana.
Con una actividad precedente, culposa o fortuita, generó el peligro para el bien jurídico	
Se halla en una efectiva y concreta posición de custodia de la vida, la salud o integridad corporal de algún miembro de su familia o pupilo.	
De acuerdo con las circunstancias podía evitarlo.	
Su inactividad es, en su eficacia, equivalente a la actividad prohibida en el tipo.	

1.6 CULPA IN VIGILANDO

En lo que interesa a este estudio, la posición de garante, en los casos de los partidos políticos, surge de lo dispuesto en el artículo 38, apartado 1, inciso a), en relación con el artículo 269, apartado 1, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que el primero establece como obligación de dichos institutos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, mientras que la segunda disposición prevé que los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con cualquiera de las penas que se describen en ese artículo.

De estas disposiciones jurídicas se deriva la responsabilidad de los partidos políticos por conductas que no emanan directamente de la decisión de sus órganos, porque la imposición del deber de ajustar la conducta de sus

militantes y simpatizantes susceptibles de alguna forma de control o influencia, se traduce en la obligación in vigilando, que se debe cumplir mediante la previsión, control y supervisión de las actividades relacionadas con el partido, que se lleven a cabo por personas allegadas al mismo, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentran a su alcance, la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente; todo esto con el propósito de que las actuaciones se conduzcan por los cauces legales.

Por tanto, cuando se acredita plenamente que personas vinculadas con un partido político como militantes o simpatizantes del mismo, han incurrido en una conducta contraventora de las leyes electorales, surge la presunción juris tantum de que dicha persona moral no cumplió con su obligación in vigilando, en los términos precisados con antelación, lo que es suficiente para establecer su responsabilidad.

Esta situación se puede ver más fortalecida cuando el partido político acepta la conducta ilícita de sus militantes o al menos la tolera, o aprovecha los beneficios que reporta, porque esto eleva la evidencia de la aceptación de sus consecuencias o beneficios, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual del autor directo.

Estas consideraciones resultan aplicables también, indudablemente, a las personas que actúen en acuerdo con el partido político, aunque no sean sus militantes o simpatizantes, como sería el caso de los trabajadores o empleados de la organización o de personas que voluntariamente realicen tareas que se le acepten o se le encomienden, porque su actuación es actuación del partido.

El incumplimiento de la calidad de garante que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito, es atribuible a través de la culpa in vigilando, que consiste en el juicio de reproche a través del cual se pondera

la responsabilidad del ente, con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.³⁷

1.7 PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO

“Nadie debe ser condenado por sospechas, porque es mejor que se deje impune el delito de un culpable que condenar a un inocente.”

Ulpiano

Este principio debe entenderse en dos aspectos:

- a) Se presume que los ciudadanos no son autores de delitos, y que la prueba de autoría y de concurrencia de los elementos del tipo delictivo, corresponde a quienes, en el proceso penal, asumen la posición de parte acusadora, sin que pueda imponerse al acusado o procesado una especial actividad probatoria.
- b) En los procesos en que se enjuician acciones delictivas debe existir una prueba de cargo suficiente, realizada a través de medios constitucionales legítimos.

³⁷ Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-114/2003.

Así, se impone la absolución del supuesto infractor, cuando las pruebas resulten insuficientes para arribar al convencimiento pleno de su responsabilidad al presumirse su inocencia.³⁸

El principio in dubio pro reo tiene aplicación, sin obstáculos, en el derecho administrativo sancionador, pero dada la especial naturaleza de esta rama, se traduce en que, al ser la propia administración quien acusa y sanciona, es ella la que tiene la carga de demostrar la comisión plena de la falta.

La absolución del imputado opera por aplicación del principio in dubio pro reo, si existen elementos de cargo de cierta relevancia, y otros semejantes de descargo de cierta relevancia, que después de ser apreciados cuidadosamente, con apego a todo lo que debe observarse, no conducen a la autoridad sancionadora a una decisión de culpabilidad o inocencia, sino que lo mantienen en duda razonable, en la incertidumbre, o bien en la hipótesis más sencilla, en que las constancias del expediente sean muy escasas o de valor ínfimo, inclusive en su conjunto, que no generan ni siquiera la duda en el resolutor.³⁹

A manera de ilustración, a continuación se transcriben los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito:

"DUDA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL REO" *La dubitación sólo puede fundar un fallo absolutorio cuando la duda surge en la mente del juzgador o existe insuficiencia en la prueba, ya que entonces se debe aplicar a favor de los imputados el principio jurídico de "in dubio pro reo"*

Amparo directo 1371/52. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 22

³⁸ Fernández Segado Francisco, "El sistema Constitucional Español", Dykinson, Madrid, 1997, pág. 280.

³⁹ Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-036/2004.

de julio de 1953. Unanimidad de cuatro votos. Ausente Luis G. Corona Redondo. Ponente: Teófilo Olea y Leyva.

"DUDA ABSOLUTORIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO" *El aforismo "in dubio pro reo" no tiene más alcance que el consistente en que en ausencia de prueba plena debe absolverse al acusado*

Amparo en revisión 135/93. Abel de Jesús Flores Machado. 10 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 340/93. José Jiménez Islas. 19 de agosto de 1993. Unanimidad de votos: Amparo directo 331/93. Gilberto Sánchez Mendoza y otro. 7 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 531/93. Alfredo Cázares Calderón. 8 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos:

Amparo en revisión 415/93. César Ortega Ramírez. 13 de enero de 1994. Unanimidad de votos.

1.8 LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La escuela clásica, heredada de la Ilustración, puso de relieve el contraste entre el trato del imputado en el proceso inquisitivo y en el proceso acusatorio y elevó la presunción de inocencia en principio fundamental de la ciencia procesal y en presupuesto de todas las garantías del proceso.

Ahora bien, la sede originaria de la presunción de inocencia se encuentra en el Derecho Penal y nunca nadie ha discutido si tal figura es transplantable al Derecho Administrativo Sancionador, ya que la jurisprudencia, por lo menos del Tribunal Constitucional Español ha consagrado sin vacilar, lo siguiente:

"...No puede suscitar ninguna duda dice la sentencia del Tribunal Constitucional , de que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada

en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.”

La presunción de inocencia es trasladable al procedimiento administrativo sancionador y exige que la Administración que actúa fundamente la sanción, aportando una prueba de cargo bastante para acreditar la existencia de la infracción.⁴⁰

La presunción de inocencia es un derecho subjetivo público, que se ha elevado a la categoría de **derecho humano fundamental**, que posee su eficacia en un doble plano: por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos; por otro lado, el referido derecho opera fundamentalmente en el campo procesal, con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba.

Cárdenas Rioseco, citando al autor Luigi Ferrajoli distingue entre garantías penales y garantías procesales; dentro de estas últimas encuadra a la presunción de inocencia y la considera como “la primera y fundamental garantía que el procedimiento asegura al ciudadano: presunción *iuris tantum*, como suele decirse, esto es, hasta prueba en contrario”. La culpa y no la inocencia, debe ser demostrada; y es la prueba de la culpa y no de la inocencia, que se presume desde el principio, al que forma el objeto del juicio.⁴¹

Para otros autores, como Jaime Vega Torres, la presunción de inocencia tiene tres significados claramente diferenciados: 1) Como garantía básica del

⁴⁰ Nieto Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, 2ª ed, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 379.

⁴¹ Cárdenas Rioseco Raúl, “La Presunción de Inocencia”, Editorial Porrúa, México, 2003, págs. 23-25.

proceso; 2) como regla del tratamiento del imputado durante el proceso y 3) Como regla relativa a la prueba.⁴²

La presunción de inocencia es una garantía del acusado de una acción u omisión considerada por la ley como delito o infracción administrativa, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con el poder que detentan, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples que no lleguen a fundar un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos ilícitos, exigiéndose, al efecto, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y exigencias del debido proceso legal, en el que se respeten las garantías procesales, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los elementos que proporcionen el grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias a su alcance, que sean previsibles ordinariamente, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, dentro de la situación cultural y de aptitud media que se requiera para ocupar el cargo que desempeñe la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación.

Mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la presunción de inocencia, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse en la necesidad de desplegar actividades probatorias a favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos que se le imputan, sin perjuicio del derecho que le asiste de hacerlo; pero cuando la autoridad responsable cumple adecuadamente con sus deberes y ejerce en

⁴² Vega Torres, Jaime, Presunción de Inocencia y Prueba en el Proceso Penal, Edotial La Ley, Madrid, 1992, páss. 35 y 36.

forma apropiada sus poderes de investigación, resulta factible superar la presunción de inocencia con la apreciación cuidadosa y exhaustiva de los indicios que se hayan encontrado y su enlace debido, y determinado, en su caso, la autoría o participación del inculpado, con el material obtenido que produzca el convencimiento suficiente, el cual debe impeler al procesado a aportar los elementos de descargo con que cuente o a contribuir con la formulación de inferencias divergentes, para contrarrestar esos fuertes indicios, sin que lo anterior indique desplazar el onus probandi, y si no lo hace es posible que le resulten indicios adversos, derivados de su silencio o actitud pasiva, porque la reacción natural y ordinaria de una persona imputada que ve peligrar su situación con la acumulación de pruebas incriminatorias en el curso del proceso, consiste en la adopción de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de sus intereses, encaminada a desvanecer los indicios que le están perjudicando, con explicaciones racionales que los puedan destruir o debilitar, o con la aportación de medios probatorios para acreditar su inocencia.⁴³

El contenido esencial de la presunción de inocencia comprende tres aspectos: a) garantía básica del procedimiento administrativo sancionador; b) regla de tratamiento del imputado durante el mismo, y c) regla relativa a la carga de la prueba.

En el primer caso, supone un límite al legislador y al operador jurídico frente a la configuración de normas administrativas que impliquen una presunción de responsabilidad, y de procedimientos sancionatorios que pudieran partir de ella como premisa, para imponer al acusado la carga de probar su inocencia; asimismo, opera como un criterio de interpretación de la normatividad aplicable.

Este importante principio constituye uno de los pilares fundamentales en torno al cual se construyen los modelos sancionatorios contemporáneos, concretamente de corte garantista, en los que se antepone los derechos

⁴³ Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-036/2004.

fundamentales y las garantías del inculpado, frente a otros fines y valores tutelados por el Estado de derecho.

En segundo lugar, encierra una regla de tratamiento de la persona a quien se atribuye el hecho ilícito, consistente en considerarla como inocente, para todos los efectos, hasta que se decrete definitivamente su responsabilidad por la autoridad sancionadora. Esto es, debe partirse de la idea de que el imputado es inocente y, en consecuencia, reducir al mínimo los actos de molestia o las medidas restrictivas de sus derechos fundamentales, conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La presunción de inocencia, como regla relativa a la carga de la prueba, exige de entrada, la absoluta necesidad de que toda sanción esté sustentada en una actividad indagatoria del órgano competente, desarrollada de manera exhaustiva, conforme a criterios lógicos y creativos, derivados de las máximas de experiencia aplicables a cualquier investigación, por lo que deben llevarse a cabo todas las diligencias idóneas y suficientes para el conocimiento objetivo de los hechos. Requiere en segundo lugar, que las pruebas tenidas en cuenta para sustentar la sanción sean legítimas, esto es, no sean obtenidas ilícitamente o con violación de derechos fundamentales y, además, recabadas en un debido proceso, en el que se respeten las garantías procesales, como por ejemplo, los principios de contradicción y publicidad, pues su transgresión debilita considerablemente la actividad probatoria que la autoridad lleve a cabo, y en tercer término, arroja la carga de obtener los elementos probatorios de la autoría o participación del indiciado en los hechos, sobre el órgano administrativo sancionador, y sólo involucra al inculpado en la aportación de pruebas de descargo, cuando en el expediente se va acumulando una importante cantidad de considerables indicios, que apunten concurrentemente en su contra, en cuanto a la presentación de los medios con que deba contar naturalmente, en atención a la posición que guarde respecto al entorno correspondiente a los hechos a que se refieren tales indicios. Precisa, en último lugar, que la valoración que efectúe la autoridad sancionadora del resultado

probatorio, se realice con la absoluta libertad, y se ajuste a criterios lógicos y racionales.⁴⁴

Derecho Romano

La presunción de inocencia se remonta al Derecho Romano; ULPIANO sostenía que: *“nadie debe ser condenado por sospechas, porque es mejor que se deje impune el delito de un culpable que condenar a un inocente”*.

Edad Media

Este principio de la presunción de inocencia se fue debilitando, hasta invertirse por los procesos inquisitivos de la Edad Media, en que se formula una **presunción de culpabilidad** sobre el acusado. La presunción de inocencia fue invertida por la presunción de culpabilidad. En el proceso penal medieval la insuficiencia de prueba, cuando dejaba subsistente un indicio, sospecha o duda de culpabilidad, equivalía a una semi-prueba que desemboca en un juicio de semi-culpabilidad y a una condena leve. En esta época se desarrolla un complicado sistema de tipos y grados de presunciones legales, donde por cada delito concreto se indicaban los tipos de prueba y de indicios y cómo debían ser sumados y restados.

Escuela Clásica

Podemos atribuir a la escuela clásica del derecho penal (fines del siglo XVIII y mitad del siglo XIX), que representó una corriente filosófico-jurídica que sigue a la Revolución Francesa, una serie de reformas en el campo penal tanto sustantivo como adjetivo, como reacción frente a los excesos punitivos de la justicia penal de la Edad Media, teniendo preocupación por establecer límites al ius puniendi del Estado, preocupándose en elaborar un sistema que sirviera a la tutela de las posiciones de libertad del individuo más allá de toda conveniencia o utilidad pública, o como dice Giuseppe Bettiol: *“el valor supremo*

⁴⁴ Idem

es el individuo que el ordenamiento jurídico liberal debe proteger de toda arbitraria intervención del estatal: El estado puede operar solo dentro de los límites de la más estricta legalidad, como corresponde a un estado de derecho que se encuentra limitado por exigencias de derecho natural-racional o se autolimita sabedor de su alta responsabilidad”

Carrara, que fue el máximo representante de esta orientación en Italia, sostenía igualmente que el fundamento filosófico se encuentra en el Derecho Natural en los siguientes términos: *“El derecho es congénito al hombre, porque fue dado por Dios a la humanidad desde el primer momento de su creación, para que aquella pudiera cumplir sus deberes en la vida terrena”*; sus enseñanzas propiciaron que se modificaran anacrónicas instituciones penales para ser reemplazadas por otras más justas y humanitarias, poniendo en contraste lo relativo al trato que se daba al presunto delincuente en el proceso inquisitivo con relación al proceso acusatorio que reconoció lo que ahora conocemos como presunción de inocencia.

Escuela Positiva

La formulación de la escuela clásica y liberal fue objeto de duras críticas por la escuela positiva italiana, siendo sus mayores opositores Enrico Ferri y Raféale Garofalo que consideraron absurda e ilógica la fórmula de presunción de inocencia, exigiendo la prisión provisional para los delitos graves e inclinándose a una justicia sumaria más allá de las pruebas de culpabilidad, pero el golpe decisivo le fue dado al principio por la autoridad de Vincenzo Manzini, que estigmatizó la fórmula como un extraño absurdo extraído del empirismo francés y la juzgó burdamente paradójica e irracional.

Si se debe presumir la inocencia del imputado, pregunta el buen sentido, ¿Por qué entonces se procede contra él?.

Por los criterios anteriores el Código Rocco de 1930 rechazó de plano la absurda presunción de inocencia que algunos querían reconocer al imputado, liquidándola como una extravagancia derivada de los antiguos conceptos,

nacidos de los principios de la Revolución Francesa, que llevan a las garantías individuales a los más exagerados e incoherentes excesos.

Antiguo Derecho Inglés y Constitución de los Estados Unidos de América.

Este principio de la presunción de inocencia también lo encontramos, desde hace varios siglos, en el antiguo derecho inglés, ya que desde principios del siglo XIII la nobleza inglesa se rebeló contra los excesos de la monarquía, los varones rebeldes huyeron a Francia, donde redactaron en la abadía de Pointigny la Magna Carta Libertatum en 63 artículos y en relación a la libertad de las personas se estableció: “ningún hombre libre será detenido o encarcelado como no sea en virtud de un juicio legal de sus pares o de la ley del país”

En 1775, se rebelaron las trece colonias inglesas de América del Norte y esos principios se introdujeron posteriormente en el artículo 8º de la Constitución de Virginia que establecía también “*Que nadie sea privado de su libertad salvo por mandato de la ley del país o por juicio de sus iguales*”, para después introducirlo formalmente en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la V Enmienda, efectuada en el año de 1791, que estableció que: “*No person shall... be deprived of life, liberty, or property without due process of law*” y, la XIV Enmienda, en el año de 1868, por la que dispuso que ... *nor shall any State deprive any person of life liberty or property without due process of law*. La primera de estas enmiendas, nos dice Alex Carocca Pérez, formaba parte del *Bill of Rights*, “conjunto de garantías destinadas a proteger las libertades individuales, contra actividades lesivas provenientes de autoridades federales; sólo después ha sido extendida parcialmente a los procesos estatales... la segunda Enmienda está relacionada con el *Civil Rights Act*, después de la guerra civil y asegura a los particulares la posibilidad de recurrir a las Cortes Federales contra las violaciones de los derechos garantizados por el due process.

De acuerdo con el sistema jurídico de estos países, se requería un elevado ingrediente de certeza para poder formular un veredicto condenatorio: *beyond any reasonable doubt*.

En relación con este principio *beyond any reasonable doubt* el autor Miguel Ángel Montañes Pardo menciona que esta doctrina “*se justifica incluso con argumentos numéricos del tipo ‘vale más absolver a veinte culpables que condenar a un inocente’*”.

Concepción Francesa

La Revolución Francesa además del derramamiento de sangre y terror, aportó a la humanidad fundamentos ideológicos. La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es, junto con los decretos del 4 y 11 de agosto de 1789 sobre la supresión de los derechos feudales un documento fundamental en la génesis de los derechos humanos y, por lo que hace a la concepción francesa de presunción de inocencia, contenida en el artículo 9º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se redacta en un texto legal, por primera vez, este principio jurídico en los siguientes términos: “*Tout homme etant presumé innocent jusqu`a ce qu`il ait été déclaré coupable...*”.

Antecedentes Mexicanos

En México, el principio de presunción de inocencia fue aceptado por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en que se establecía en el artículo 30 “*que todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado*”. El doctor Jesús Zamora-Pirce sostiene que este decreto, dictado en plena guerra de independencia nunca estuvo en vigor. Ya durante la vida independiente de México, nuestros constituyentes se inspiraron en otras fuentes, principalmente

en la declaración norteamericana, y la presunción de inocencia no aparece mencionada en la Constitución de 1857 ni en la de 1917.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002, emitió una Tesis donde considera que la presunción de inocencia se contiene de manera implícita en la Constitución Federal.⁴⁵

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar 'los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado'; en el artículo 21,

⁴⁵ Op. Cit., Cárdenas Rioseco, La Presunción de Inocencia....., págs. 1-11.

*al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. **En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia**, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.*

Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el quince de agosto en curso, aprobó, con el número XXXV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil dos.

Así tenemos que a lo largo de la historia se ha cambiado el pensamiento respecto de la presunción que debe utilizarse hacia las personas que se encuentran en un proceso de orden criminal, siendo que los diversos planteamientos coinciden de manera total a este respecto, ¿A quién van dirigidas las presunciones?, concluyendo en todos los casos que van dirigidas **a las personas** que se encuentran dentro de un proceso donde son analizadas las pruebas que pueden o no inculpar al sujeto.

1.9 RIESGO CREADO

La sede natural del riesgo es la responsabilidad; pero es claro que también opera en el Derecho Administrativo Sancionador y no sólo por la conocida razón del íntimo parentesco que enlaza la responsabilidad y la infracción. En cualquier caso, y para evitar malentendidos, conviene advertir, de una vez por todas, lo siguiente: la producción de un daño a través de la llamada realización de un riesgo no constituye, propiamente, una infracción. En otras palabras: el autor crea una situación de riesgo (por ejemplo, la utilización de materias inflamables sin adoptar las debidas precauciones) y el riesgo se realiza en un incendio que produce daño. Pues bien, el incendio y los daños no constituyen, desde esta perspectiva, una infracción, aunque puede dar lugar a responsabilidad.

La infracción es el incumplimiento de un deber desconectado en principio de sus eventuales consecuencias. El circular con semáforo en rojo constituye una infracción, aunque no se produzca accidente alguno, de la misma manera que pueden provocarse accidentes aun respetando escrupulosamente las señales de tráfico. Por ello, a la hora de determinar si existe responsabilidad y su alcance, habrá que determinar con cuidado si el daño se ha producido por la realización de un **riesgo creado** por el autor. En cambio, a la hora de determinar si existe infracción resultan indiferentes las consecuencias dañosas del riesgo creado. Al menos, así es conceptualmente, sin perjuicio de que muchas normas positivas sectoriales gradúen la naturaleza de la infracción y, sobre todo, la cuantía de la sanción por la relación a los daños causados.⁴⁶

El riesgo constituye una simple variante de la figura de la responsabilidad (puesto que existe, dicho sea muy aproximadamente, responsabilidad por actos lícitos, ilícitos o por riesgo).

⁴⁶ Op. Cit., Nieto Alejandro, Derecho Administrativo....., págs 37-39.

En el Derecho Administrativo Sancionador a diferencia de lo que sucede en el Derecho Penal la regla es la de los ilícitos de riesgo. Y, siguiendo con este paralelo, podrá haber daños e ilícitos penales con infracción de reglamentos; pero en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la infracción de la norma constituye cabalmente la esencia de la infracción.⁴⁷

⁴⁷ Idem

CAPÍTULO 2

DERECHO COMPARADO

2. Delitos e Infracciones

- **Sistema Francés**

1º. Sobre el antecedente de los Códigos de 1789 y el de Policía de Seguridad de 9 de julio de 1791, en que los delitos se juzgaban por Tribunales y las infracciones por Tribunales de Policía, el Código Penal de Napoleón de 12 de febrero de 1810 divide las infracciones en tres clases:

Crime: Delito grave castigado con una pena afflictiva para el reo.

Delit: Delito leve sancionado con una pena correccional.

Contravention: Tránsito castigada con levísima pena de policía.

Sus antecedentes medievales canónicos son evidentes, pero la división se perpetuó en el Código de 1819, que disponía que todo delito sería castigado con penas criminales, correccionales o de policía según su naturaleza. Obedece a que en el período filosófico del siglo XVIII se opinaba que los crímenes lesionaban los derechos naturales, los delitos, los derechos creados por el contrato social y las contravenciones, los reglamentos de policía. Ello se unió a que existían Tribunales correccionales o de Policía para castigar las contravenciones. La diferencia entre las distintas clases de infracciones que se pretendía derivar de su naturaleza en realidad se fundaba en la clase de pena y no en el carácter de la infracción, con lo que no se ofrecía un criterio sustantivo, sino competencial, que podía variar con la ley, porque un mismo hecho no puede saberse con anticipación si es crimen o contravención.

La Revolución Francesa produjo, pues, una integración de todas las infracciones en el Código Penal de 1810, que comprendía delitos y contravenciones administrativas; se pretendía con ello extender a las contravenciones los principios de legalidad del Derecho Penal. La policía era

una función de prevención del delito y del Orden Público, vecina a la de orden jurídico propia del Derecho Penal. Sin embargo, otra parte de las sanciones administrativas, las relativas a deberes de contenido económico, tenían un carácter originario y sólo por analogía se les podían aplicar las reglas de los delitos.

Al producirse una infracción pueden actuar dos tipos de organismos:

A) *Tribunales penales o criminales*

Sancionan, además de los delitos penales, infracciones administrativas comprendidas en el Código Penal, y por ello el Código Penal establecía que las contravenciones de policía, y las penas que les sean aplicables en los límites fijados por el Código Penal, serán determinadas por Decreto en las formas previstas por los Reglamentos. El Código Penal define, pues, el límite de las sanciones y los Reglamentos establecen dentro de ese ámbito las infracciones que se sancionan en el Código Penal. La imposición es de la competencia de los tribunales. De este modo, las contravenciones del Código Penal corresponden a lo que en otros países se llamarían infracciones administrativas.

B) *Tribunales de Policía*

Para otras infracciones administrativas existe el contencioso de represión. Se excluye de la competencia de los Tribunales de lo criminal este contencioso, en el cual la Administración instruye el expediente y sanciona una Jurisdicción Especial Administrativa. Falta el acto administrativo previo, y la jurisdicción no es revisora en este caso. Así se sancionan todas las infracciones sobre el dominio público. El Organismo competente para este tipo de infracciones administrativas son los Tribunales de Policía, salvo para las cuestiones de dominio público, que son los Consejos de Prefectura. En todos los supuestos, los Alcaldes son radicalmente incompetentes para sancionar. En estos Tribunales de Policía se tiene en cuenta el extraordinario número de comisión

de infracciones, la brevedad de la prescripción de la acción para perseguirlos y la proximidad del juzgador o la intermediación.

Una consecuencia de este sistema es que ante los Tribunales de lo Criminal cabe juzgar de la legalidad de un acto administrativo. Así, el infractor de un reglamento determinado puede alegar que la disposición general, en virtud de la cual ha sido sancionado, no es conforme a Derecho y el Tribunal Penal debe conocer del tema. Luego la ilegalidad del reglamento es un elemento de la infracción, y el contraventor puede defenderse alegando que el Reglamento es ilegal o que no contiene sanción penal. Todo ello ante los Tribunales criminales, que son también competentes para conocer de las sanciones establecidas por leyes administrativas. El juez represivo tiene plenas facultades para conocer de todas las cuestiones prejudiciales excluyentes.

Otro de los elementos es la conexión entre el Código Penal y las leyes especiales; por regla general, las sanciones de policía se encuentran en el Código Penal, que, en caso de urgencia, cuando debe ponerse fin inmediatamente a una actividad contraria al Orden Público, permite que las penas puedan ejecutarse sin dilación, lo cual equivale a la ejecutoriedad administrativa. En otras ocasiones hay leyes que establecen sanciones penales, pero si la omiten no puede la Administración, por interés público, proponer una sanción de las contenidas en el Código Penal.

Respecto del procedimiento sancionador, los Principios Generales del sistema francés son los siguientes:

A) Permanencia de la Administración y los administrados en el proceso penal. La Administración ha de estar presente en el proceso penal, no sólo por la intervención del Ministerio Fiscal, sino de otros funcionarios administrativos, que pueden también intervenir conjunta o separadamente y las atribuciones del Ministerio Fiscal se desempeñan por funcionarios de policía. Por otra parte, se consideran agentes de la Policía Judicial todos los encargos de vigilar las sanciones administrativas.

B) Adaptación del proceso penal a las infracciones administrativas. La Administración ha de constatar por medio de un expediente, en el llamado proceso verbal, la verificación de la infracción. Ello deroga en cierto modo uno de los principios probatorios y de las reglas de la carga de la prueba, pues frente a la regla de que no se admiten pruebas privilegiadas, la constatación de infracciones por los agentes administrativos hace fe, salvo prueba en contrario. Como contrapartida, verificada la existencia de un hecho que supone infracción, no es necesario instruir sumario ni expediente administrativo, bastando la comparecencia voluntaria del autor, llamado por notificación, que puede hacer el Ministerio Fiscal o la Administración. Toda la garantía se centra en el acto del juicio, evitando el sumario inquisitivo.

C) Eliminación del proceso penal a través de otros medios como la multa de composición: actúa en las contravenciones más leves, en las que el órgano judicial tiene la obligación de usar este arbitrio, que consiste en la invitación a pagar una multa que sustituye al proceso y la pena que puede corresponderle; ello supone el reconocimiento por el autor de que ha cometido la falta; de no pagarla se pasa a juicio.

La multa *a forfait*: es aplicable a las infracciones de circulación, sin perjuicio de terceros; se efectúa ante la Administración, sin intervención del juez en el momento de la contratación del hecho, o inmediatamente después; ha de aceptarse voluntariamente por el obligado.

En el sistema francés se puede decir que se admite la división de poderes, pero, como hemos visto, la regulación es mixta en la práctica.¹

- **Sistema Italiano**

Los prácticos como Farinaccio en su *Praxis en Theoria Crimilane*, en el año 1622, distinguían varios tipos de infracciones:

¹ Carretero Pérez, Adolfo, "Derecho Administrativo Sancionador", Editoriales de Derecho Reunidas, 1992, Madrid, España, págs.27-30.

Crimen: Ita que dicitur esse quoties usque ad animus ad delictum commitendum. Se castigaba con una pena.

Delictum: Generale nomen est, crimen autem tunc propria dicitur, quando quis dolo malo et grave intentione delinquit. Se castigaban con sanciones correctivas menos graves.

Maleficium: Dicitur esse realem factum. Sancionados con penas de policía. Este antecedente sirvió para adoptar la tripartición francesa de crímenes, delitos y contravenciones, propia del sistema de la Revolución Francesa, acogándose la influencia del Código Francés, en los Códigos Penales anteriores a la unidad italiana.

Según la Ley de 20 de marzo de 1865 corresponden a la Jurisdicción Ordinaria las causas por contravenciones en las que se halle interesada la Administración. Incluso cuando determinadas materias se han despenalizado, la Jurisdicción ha conservado su control por medio de un sistema de recursos. La potestad administrativa sancionadora directa sólo se ha conservado en materia tributaria y en las relaciones de supremacía especial. Parte, por tanto, de la competencia del Juez para imponer sanciones administrativas, utilizando un procedimiento sencillo y eficaz.

El Código Penal de 1889 dividía los hechos punibles en delitos y contravenciones, intentando distinguirlos, no por la gravedad de la pena, sino por la índole criminosa o no criminosa de los hechos. Se distinguía entre delito e infracción administrativa; los primeros eran objeto del Código Penal y las segundas de los Reglamentos. Se trataba de que los hechos, por su naturaleza intrínseca, se consideren delitos. Ello era consecuencia de la influencia de la escuela positiva, en la cual se concebían los delitos como lesiones a los sentimientos naturales, mientras que el resto de las infracciones sin ese contenido se calificaban de contravenciones. Había, pues:

Delitos: infracciones maliciosas que violaban un bien jurídico fundamental, reveladoras de peligrosidad y penadas por todos los Estados.

Contravenciones: hechos que pueden ser indiferentes o inocuos, no malicioso, meras desobediencias, sancionadas a título preventivo del orden público, para impedir daños, reguladas en los reglamentos. Por ejemplo: no matar es delito, pero conducir imprudentemente es una contravención, porque pone en peligro el precepto legal.

Las faltas penales no equivalen a las contravenciones, sino que son delitos menores, pero de igual grado de malicia que éstos, y sólo se distinguen del delito en que se penan con menos gravedad.

Tales antecedentes sirvieron de base a Ferri, quien mantuvo que el esquema norma-violación-sanción es el mismo en el Derecho criminal y en el Administrativo. Lo que ocurre es que la Administración, sin declaración judicial, puede aplicar coactivamente normas frente a los infractores, es decir, que reacciona para obligar a los administrativos a la observancia de las normas.

El proyecto de Código Penal de Ferri de 1921 pretendía erradicar las contravenciones y que fuesen incluidas en un Código de Policía, pero para ello recurría a un criterio puramente formal por el carácter de la pena.

El Código Penal Rocco de 19 de octubre de 1930 sigue el criterio bipartito y divide el ilícito en delitos y contravenciones que se distinguen en el Código Penal, según las diversas especies de penas, con las que pueden ser incriminadas. Las contravenciones, encuadradas en el Libro III del Código Penal, se castigan con multa y arresto y con amenda, o enmienda, que es una pena pecuniaria convertible en privativa de libertad. Los delitos son castigados con penas superiores a las indicadas. El Código Penal de 1930 recoge en su Libro II los delitos y en el III las contravenciones, pero muchas de éstas se hallaban en las leyes especiales. Surgió, por tanto, el problema de incluir las contravenciones dispersas en el sistema unitario del Código. Para ello se acudió a la técnica de las disposiciones complementarias del Código Penal, que pretendía calificar las infracciones como delitos o como simples contravenciones.

Dichas disposiciones complementarias resuelven la cuestión atendiendo a la pena, según que supere o no determinada cuantía; no encontrando suficiente un criterio sustantivo que las distinga, se acude al criterio de la pena aplicable y la diferencia no se analiza previamente, sino que se halla en la pena principal, pero no en las accesorias, con las que se sanciona una infracción. En consecuencia, las disposiciones complementarias del Código Penal de 1930 clasifican las infracciones cometidas en las leyes anteriores al Código, de acuerdo con los siguientes criterios:

A) Infracciones sancionadas con las penas previstas en el Código Penal. Son delito cuando la pena equivale a otra del Código. En caso contrario se calificaban como simples contravenciones administrativas. Del mismo modo si en la Ley que las sanciona no hay límite en la fijación de la pena se consideran contravenciones.

B) Infracciones sancionadas con penas distintas al Código Penal. Se efectúa una correlación. La pena pecuniaria en la duda calificada el hecho como contravención.

C) Para las Leyes posteriores al Código Penal se señalan reglas sobre la calificación basadas en los mismos principios expuestos.

D) En caso de duda, que no pueda resolverse según las reglas anteriores, hay que estar a un criterio ontológico, es decir, se debe calificar la infracción con arreglo a su naturaleza, lo que se dejaba a los Tribunales.

Son interesantes los medios judiciales de sancionar contravenciones:

A) *Derecho de Condena*

El juez examina las investigaciones practicadas por la Administración, y si halla probado el hecho y que la sanción es leve, señala ésta y declara la responsabilidad civil sin necesidad de oír a la parte, que puede oponerse y

pedir la celebración de juicio, determinando la apertura de éste la simple petición del interesado.

B) *La oblación*

El infractor, antes de la apertura del juicio, puede pagar una parte de la pena económica y el Estado renuncia a su potestad de sancionar de otro modo. Si el culpable se declara dispuesto a pagar a la Administración, el ilícito penal se transforma en administrativo. Sólo se admite si el hecho está sancionado con amenda y, por tanto, se excluye de los delitos, ya que, en cierto modo, es un procedimiento transaccional entre el culpable y el Estado.

Como la competencia genérica sancionadora pertenece a la Jurisdicción, el organismo judicial se ha visto sobrecargado, lo que ha supuesto una pérdida de tiempo para sancionar infracciones administrativas, descuidando las penales. Para corregir ese resultado se le ha conferido a la Administración mayores potestades sancionadoras, sin llegar a transferirle la competencia íntegra. La Administración ejerce en ciertos casos una actividad represiva en un régimen especial dotado de garantías para los particulares, como la pérdida de ejecutoriedad del acto sancionador y el otorgamiento de efectos suspensivos al recurso ante la Jurisdicción.

La Ley de 3 de mayo de 1967 corrige el sistema clásico italiano que limitaba la potestad sancionadora de la Administración a las relaciones de supremacía especial y altera ese esquema para liberar a los jueces de la sobrecarga de trabajo, pero no confiere una potestad sancionadora propia a la Administración. Para la Ley quedan sujetas a sanción administrativa del pago de una suma de dinero aquellas infracciones en que esté prevista únicamente la pena de una multa (Reglamentos Locales y de Circulación).

Para que la Administración pueda imponer la multa, constando el hecho, se comunica al infractor y cuando no se ha producido la obligación se pasa a la Administración una relación de los hechos con las pruebas, y tras la audiencia

del interesado es sancionado, con recurso ante el Juez, por medio del juicio civil.

Se observa en el Derecho italiano un intento de separación material entre delitos e infracciones (en el Código Penal de 1930), según se busque la protección inmediata o mediada del Derecho. Se distingue entre penas criminales y administrativas según su gravedad y duración. La parte general del Código Penal rige para las faltas administrativas y las contravenciones se sancionan en un procedimiento judicial.²

- **Sistema Alemán**

No se ha dado nunca en el Derecho alemán una diferencia material.

Los Reyes Francos tenían el Derecho de dictar bandos, pero no era el rey un órgano administrativo. No pueden emplearse conceptos modernos para definir instituciones antiguas (deshistorización).

Solo distinguía el antiguo Derecho Alemán delitos graves y leves para atribuirlos a la alta o baja Jurisdicción. La primera se convirtió en Tribunales. La *jurisdicción* equivalía a Jurisdicción Administrativa. El alcalde ejercía el poder de policía según las ordenanzas que aseguraban el gobierno de la ciudad. Hay una codificación de Derecho Penal de Policía.

El Estado Absoluto surge del *ius polítiae* como fundamento del mismo y de la configuración social. Supera el patrimonialismo del Poder y lo basa en el bien común. Es un Derecho soberano. La justicia es un apéndice de la policía, soporte de la Soberanía.

Posteriormente se establece una distinción tripartita, que se tomó del Código francés de 1791 y que fue adoptada en los Estados de la Confederación

² Idem, págs. 30-34

Germánica y en el Código Penal Imperial. Se distinguía entre crímenes, delitos y contravenciones.

Crímenes: que atentaban a los derechos naturales.

Delitos: que atacaban derechos ordinarios derivados del contrato social.

Contravenciones de Policía, que penaban más levemente.

Las contravenciones no son eliminadas del Código Penal, sino que se las incluía en él. Sin embargo, el delito de policía es sancionado con pena criminal como contrapartida.

La Ley de Contravenciones de 25 de marzo de 1932 y la Ley Penal Económica de 9 de julio de 1954, refrendada el 21 de diciembre de 1962, pretenden distinguir un ilícito penal y otro administrativo de modo formal; son contravenciones las infracciones castigadas con pena pecuniaria y delitos las sancionadas con una pena. Sin un hecho es castigado con los dos tipos de sanciones, se establece un criterio del caso, que habrá de seguir el juez o la Administración los llamados tipos mixtos.

La Ley de 24 de mayo de 1968, sobre contravenciones, hace desaparecer estos tipos mixtos y persigue la finalidad de que la conducta sea valorada según el contenido material del injusto de la infracción, que se halla en el ataque e intensidad del bien jurídico. El delito es un ataque directo y claramente dirigido a lesionar un bien jurídico, sancionado con una pena criminal. La infracción administrativa es una puesta en peligro de estos bienes, en que se castiga la desobediencia, no claramente delimitada y que genera una reacción que tanto en su grado como en su calidad es diferente de la pena porque no tiene un sentido correccional.

La Ley General del 1 de octubre de 1968 (*Ordnungswidrigkeiten*), sobre infracciones administrativas, establece una parte común para todas las infracciones, dejando a cada una en particular que sea regulada en sus detalles por la Ley correspondiente. Responde a los siguientes principios:

A) Define la infracción administrativa, como acción típica, culpable y punible, sancionada con una multa.

B) La competencia sancionadora corresponde a la Administración, que con arreglo al principio de oportunidad decide si ha de imponerla o no.

C) El procedimiento sancionador es especial y se aplica supletoriamente la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Cabe un equivalente a la oblación.

D) El recurso ante el juez no sólo suspende la ejecutividad del acto administrativo, sino que traslada toda la competencia al juez penal, previa instrucción del procedimiento criminal. La Administración no es parte recurrida, sino informante de los hechos.³

- **Sistema Austriaco y Suizo**

Austria posee desde 1925 una Ley Penal y Procesal de infracciones. Igualmente, la baja jurisdicción conocía de los actos más leves. Las infracciones son tipos amortiguados de vulneraciones de la Ley, lo cual depende de la importancia de las materias. El liberalismo fue enemigo del poder penal de la Administración.

La Ley federal suiza de 22 de marzo de 1974 aplica los principios generales del Derecho Penal, ya que éste no se concreta a tutelar un poder jurídico independiente de la potestad sancionadora de la Administración, concibiendo la potestad punitiva como única, porque su finalidad es la misma; mantener a los

³ idem, págs. 35-36

ciudadanos en la observancia de sus deberes, aunque en ocasiones éstos consistan en respetar el orden administrativo y no perturbar el buen funcionamiento de los servicios públicos. En el Derecho suizo, la denominación de contravención no debe indicar una especie de injusto; podría ser llamado delito menor.⁴

En conclusión en el sistema europeo continental, el problema consiste en determinar si los Tribunales Judiciales pueden resolver los problemas de las sanciones administrativas, como el de la masificación del trabajo y el de la relación orgánica y procesal de la Administración y Jurisdicción, por los diversos remedios que se han estudiado, como los procesos sin condena, la atenuación de la ejecutoriedad administrativa, etc. Sin llegar al sistema inglés, en que solamente los jueces pueden sancionar y nunca se ha permitido la avocación de sanciones por el Rey, que ha delegado permanentemente en los órganos judiciales, la tendencia del Derecho comparado se manifiesta claramente en el sentido de que los jueces sancionen o fiscalicen de modo especial las facultades punitivas de la Administración Pública.

No hay códigos en los sistemas europeos sobre infracciones administrativas. Sólo excepcionalmente se intenta en abstracto diferenciar delitos y sanciones sin lograrlo.

El punto esencial es el de la culpabilidad; precisión de dolo o culpa, ya que las infracciones administrativas son formales y no de resultado en su mayor parte.⁵

2.1 Los Principios Constitucionales del Derecho Administrativo Sancionador en la Constitución Española.

El texto constitucional eleva al máximo rango normativo la división del ius puniendi del Estado en dos ámbitos, y por lo tanto, el reconocimiento de una

⁴ Idem, págs. 36-37

⁵ ibidem

potestad sancionadora del Gobierno y de las Administraciones Públicas sometidas a los mismos principios constitucionales que el ordenamiento penal.

Los principios constitucionales en materia de garantías procesales punitivas se recogen en el artículo 24 de la Constitución Española que a la letra señala:

“Artículo 24

1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia al letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

Si bien, este artículo en principio parece referirse exclusivamente a la tutela judicial en relación con Jueces y Tribunales, el objeto de este epígrafe consiste en demostrar la exigencia constitucional de su integración también para el Derecho Administrativo Sancionador, como informante de las garantías del procedimiento administrativo que impondrá las antedichas sanciones. Se ha de diferenciar con la mejor doctrina entre el primer apartado de este artículo que establece una garantía global de amparo jurisdiccional, debiéndose impedir en todo caso cualquier tipo de indefensión y el apartado segundo, que constituye las garantías procesales o instrumento a través de los cuales se hace efectivo el primero.⁶

La clasificación de los derechos recogidos en el artículo 24.1 y 2 pueden enunciarse de la siguiente forma:

Primero: Principio de la tutela efectiva de Jueces y Tribunales.

Segundo: Interdicción de la indefensión

Tercero: Derecho a un juez ordinario predeterminado por la Ley.

Cuarto: Derecho a la defensa

Quinto: Derecho a la asistencia letrada

⁶ Domínguez Vila, Antonio, “Constitución y Derecho Sancionador Administrativo”, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997, págs.-300-301.

Sexto: Derecho a la información de la acusación formulada en contra del imputado.

Séptimo: Derecho a un proceso público, sin dilaciones indebidas, y con todas las garantías.

Octavo: Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes

Noveno: Derecho a no declarar contra sí mismo

Décimo: Derecho a no declararse culpables

Undécimo: **Derecho a ser presumidos inocentes.**

Ahora bien, existen de igual forma prohibiciones a la administración civil en orden a su capacidad sancionadora, que es recogida en el artículo 25 de la Constitución española y que a la letra señala:

“Artículo 25

1. *Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

2. *Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán constituir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.*

3. *La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.*

El penalista Bajo Fernández, bien señala que con dicho artículo no se está privando de poder sancionador a la administración, sin embargo, habrá que estudiar el cuál y el cuánto del poder sancionador de la administración.⁷

En virtud de lo anterior, para poder identificar los principios constitucionales limitativos de la potestad sancionadora de la administración pública, en virtud de la homogeneización operada por el artículo 25 en cita, con el poder punitivo penal, previamente deberán delimitarse los principios constitucionales del ordenamiento jurídico penal y comprobar su traslación al Derecho Sancionador Administrativo, como se verá más adelante en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Las sentencias del Tribunal Constitucional son ejemplificativas al señalar:

“ ...dado que ambos son manifestaciones del orden punitivo del estado, no lo es menos que también aludido a la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al Derecho Administrativo Sancionador se trata. Esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza...”⁸

⁷ Idem

⁸ Idem

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO

3.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONSTITUCIONAL

En nuestro país, desde los inicios del movimiento independentista, la insurgencia tuvo en los Sentimientos de la Nación de Morelos y en el Decreto Constitucional de Apatzingán, proyectos constitucionales que guiaron la lucha con un programa político central. La incorporación del pensamiento y de las ideas más avanzadas de la época en el diseño de vida nacional, que trazaron los hombres de la independencia, configuraron, como fórmula de convivencia organizada, el Sistema Constitucional Mexicano, instrumento fundamental que guiará al recién surgido Estado mexicano, incluyendo en el programa el anhelo, principios y objetivos de la naciente república, a partir de un modelo democrático sustentado en la soberanía popular y la división de poderes. Y no obstante que como afirma el maestro Felipe Tena Ramírez, en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, la “profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental”, entrañaba deficiencias en el establecimiento de un sistema democrático, a partir de la independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal.¹

Así, a pesar del violento carácter de los conflictos armados que se han presentado en nuestro devenir histórico, el de la independencia, el de la reforma y el de la revolución, han enfrentado y resuelto sus problemas en cada una de sus etapas, por una vía democrática; por ello, los mexicanos hemos venido celebrando periódicamente procesos electorales durante casi dos siglos, apoyados en el régimen constitucional.²

¹ Artículo denominado “La dimensión Constitucional (Evolución del Derecho Electoral en el régimen constitucional mexicano)”; Elías Huerta Psihas

² Idem

El derecho Electoral como una rama del conocimiento de reciente incorporación a las ciencias jurídicas, ha enriquecido los sistemas jurídicos en la mayoría de las naciones. Considerado como un conjunto de disposiciones que regulan los procesos de elección del poder mediante el voto popular, así como la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas fundamentales, esta materia se incorporó al ámbito académico en el siglo XX a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que en 1948 asumió la organización de las Naciones Unidas, que postula el derecho ciudadano para intervenir en la composición del gobierno por vía electoral. El artículo 21 de este magno documento establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos; toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de un país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; ésta se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente ‘por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto’.³

En nuestro país, como una consecuencia de las recomendaciones de Naciones Unidas, apenas en la década de los ochentas, se dieron los primeros pasos para integrar el Derecho Electoral mexicano como un hábeas jurídico autónomo, fortaleciendo su consolidación a partir de los crecientes reclamos y demandas de una sociedad civil consciente, participativa y contestataria, que exige cada vez con mayor vigor, legalidad y transparencia en los procesos electorales y respeto irrestricto al sufragio, y como consecuencia de la propia dinámica académica que ha mejorado sus programas de estudios en áreas vinculadas a los fenómenos políticos. En esa dirección también ha sido relevante el incremento en la competencia político-electoral de las organizaciones partidistas que ha orillado a los partidos a mejorar sus ofertas políticas y elevar su difusión.⁴

³ Idem

⁴ Idem

En virtud de lo anterior, a continuación se hará una síntesis de la intensa actividad constitucional que en el área electoral ha tenido el país a lo largo de su evolución.

Cádiz (1812)

La Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz, 19 de marzo de 1812), se pronuncia en nombre de Dios Todo Poderoso... autor y supremo legislador de la sociedad, la soberanía ya pertenece a la Nación (artículo tercero); la forma de gobierno es Monarquía moderada hereditaria (artículo 14); establece las Cortes, del Rey, Secretarías de Despacho; Tribunales y administración de justicia; Gobiernos interiores, Contribuciones, Fuerza militar, Instrucción Pública y la Observancia de la Constitución (10 Títulos con 384 artículos).

Se establece la ciudadanía española, pero limitada a los españoles o descendientes en línea recta de ella, discriminando así a las demás personas (artículo 18 al 25); asimismo, se establece la forma de elegir a las cortes a través de un sistema de elección indirecto, con amplia influencia clerical y a través del voto censitario (artículos 27 a 167).⁵

Apatzingán (1814)

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (Apatzingán, 22 de octubre de 1814), contra el despotismo monárquico se establece que la religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado (artículo primero); la soberanía reside en el pueblo, es la facultad de dictar leyes y establecer forma de gobierno que más convenga a la sociedad, ya que el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, entonces la soberanía es imprescriptible, inenajenable e indivisible y tres son las atribuciones de la soberanía: dictar leyes (Legislativo), hacerlas ejecutar (Ejecutivo) y aplicarlas a casos particulares (Judicial), poderes que no

⁵ Covarrubias Dueñas José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral, EDITORIAL Porrúa, México, 2002, pág.10.

deben estar en ninguna persona o corporación (artículos 2 al 5 con respecto del 9 al 12), incluido también en el apartado de soberanía, se contempla el derecho de sufragio, el cual pertenece sin distinción de clases ni de países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley (artículo 6 en relación a los 7 y 8); asimismo, establece la ciudadanía, incluyendo a todos los nacidos en América (artículo 13), para los cuales se garantiza la igualdad, seguridad, propiedad y libertad (artículos del 24 al 40); se establecen las provincias que comprenden la América Mexicana; las supremas autoridades: Congreso Mexicano (cuerpo representativo de la soberanía del pueblo); Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. La Constitución para la América Mexicana, constaba de 22 capítulos y 242 artículos.⁶

Acta Constitutiva

(México, 31 de enero de 1824); dentro de su primer apartado se establece la forma de gobierno y la religión, señala que: La nación adoptada para su gobierno la forma de república representativa popular federal (artículo quinto) y señala las partes de la federación (artículos del primero al octavo); menciona la división de poderes (artículos del 9 al 19); del gobierno de los Estados (artículos 20 al 36, el total de artículos eran 36).

Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y bases orgánicas (1843)

En 1836 se da en nuestro país una intensa actividad electoral destacando en este año la Ley sobre Elecciones de diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales, que establecía la estructura de elecciones de diputados y de las Juntas Departamentales.

El 24 de diciembre de 1836 se emitió una Convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso General e individuos de las Juntas Departamentales para que, bajo estas bases, el día 30 del mismo mes y año se promulgaran las

⁶ Idem

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, que en el contexto de una república centralista, al lado de los tradicionales poderes, establecía un supremo poder conservador y la designación popular mediante la elección de segundo grado sólo para los diputados y los miembros de las juntas departamentales, con la calificación final de este poder conservador.

Las Siete Leyes, que constituyen la forma acabada del centralismo Santanista, substituyeron a los estados de la federación por departamentos, provocando como una primera consecuencia la separación de Texas del territorio nacional. En la primera se reconocía en el artículo 8º a los ciudadanos la capacidad para votar y ser votado para los cargos de elección directa. En la segunda se establecía el complejo procedimiento de elección de los 5 integrantes del Supremo Poder Conservador, previendo como una facultad electoral extraordinaria la calificación de este poder de las elecciones del Senado. En la tercera ley se prevenía la elección directa de los diputados y la indirecta de los senadores. La cuarta Ley establecía las bases para la organización del Supremo Poder Ejecutivo; la quinta de la Corte Suprema de Justicia y la sexta se refería a la integración de los Departamentos con los que se había substituido a los Estados de la Federación. Bajo estas siete leyes en general las facultades legislativas y de coordinación gubernamental, pasaron al centro dejando la dirección de las elecciones en lo básico a los ayuntamientos, reconociendo algunos derechos ciudadanos como concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles.⁷

Bases de la Organización Política de la República Mexicana (1843)

⁷ Idem

En las bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, se crea un Poder Electoral, entendido como una serie de reglas referidas al ejercicio y manifestación de la soberanía popular, diseñándose un avanzado proceso electoral con instituciones comerciales, e impulsando el principio del colegio electoral y la autocalificación de las elecciones.

Acta Constitutiva y reformas (1847)

Se produce una nueva reforma constitucional que rescata el régimen federal, sobresaliendo por ser justamente la que incorpora una de nuestras más importantes instituciones jurídicas, el Juicio de Amparo, bajo los esfuerzos de los excepcionales juristas Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón.

Constitución Federal (1857)

Tras los inútiles esfuerzos de Santa Anna por mantenerse en el poder y su salida del país ante la antipatía popular, el 17 de octubre de 1855, bajo los efectos del Plan de Ayutla del general Álvarez, se expidió la Convocatoria a la nación para la Elección de un Congreso Constituyente, con el propósito de instaurar una República democrática y representativa y con la finalidad de restablecer, con algunas variantes, un nuevo pacto federal. Así, desaparecen las Juntas Departamentales y en su lugar surgen las Juntas de Estado, debiendo elegirse un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción mayor de 25 mil. En mayo de 1856, el gobierno de Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que establece el derecho de voto a los 18 años, la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad y reitera la exclusión de los eclesiásticos seculares de la participación electoral.

El 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En esta segunda ley fundamental de la república federal se establece el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto; en su artículo 60 se instituía el principio de autocalificación de las elecciones por el propio Congreso, y además, al haber desaparecido la Vicepresidencia, se estableció la sustitución del Presidente de la República en caso de ausencia, por el Presidente de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, regla bajo la cual, en una época de inestabilidad política caracterizada por las pugnas entre las fracciones de liberales y conservadores, ante la renuncia del Presidente Comonfort, asume la presidencia de la república el entonces titular del Poder Judicial de la Federación, Benito Juárez. Inmediatamente después de hincar la vigencia de la Constitución, el 12 de febrero de 1857 se expide la Ley Orgánica Electoral que significa el inicio de muchos de los principios contenidos en disposiciones anteriores, plantando al mismo tiempo, novedosas concepciones sobre la división territorial electoral, el padrón electoral y en general sobre todo el proceso electoral. En ese año también se concretó la desaparición del Senado y la Vicepresidencia.

En 1867 se rescata la república, y se pone fin al imperio de Maximiliano, convocando Benito Juárez a elecciones federales con base en el establecimiento del equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el sistema bicameral, proponiendo la reinstalación del Senado. Es su sucesor Sebastián Lerdo de Tejada quien culminó con este anhelo al convocar en 1874 a la elección del senado. Durante el Porfiriato destacan la Reforma Constitucional de 1878 que abrió prácticamente el camino a la reelección, permitiendo más tarde la reelección indefinida del Presidente de la República mediante una enmienda constitucional en 1890, que, como todos sabemos permitió a Porfirio Díaz gobernar por más de tres décadas, bajo el conocido lema de más administración, menos política.

Constitución Política (1917)

Una vez concluido el movimiento armado que se inicia en 1910, el país se encausó por una vía de cambios profundos que lo insertaron en el concierto internacional dentro de las tendencias jurídicas y sociales del recién nacido siglo XX. Los caudillos revolucionarios con Venustiano Carranza a la cabeza, ante la necesidad de unir a los mexicanos e iniciar una nueva etapa de reconstrucción nacional, convocan en 1916 a la integración de un Congreso Constituyente, orientado a rescatar los anhelos populares y a edificar un nuevo Estado. Al efecto se promulgó ese año una Ley Electoral que retomó los más

destacados rasgos de la legislación maderista, insistiendo en el uso del padrón electoral, la instalación de casillas y la integración de los organismos electorales por la designación popular de los diputados al Congreso. De esta manera, el 5 de febrero de 1917 se promulga en la ciudad de Querétaro la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de contenido social innovador, que igualmente se significó por adoptar un régimen electoral avanzado, del que sobresalen por su importancia los siguientes aspectos: la concepción de decisión política fundamental del sufragio universal, como un derecho y un deber ciudadano, con la prerrogativa de poder ser votado para todos los cargos de elección popular; la obligación ciudadana de ocupar cargos concejiles y funciones electorales; la instauración de la elección para los diputados, los senadores y el Presidente de la República y la aplicación del principio de no reelección para el Presidente de la República y del periodo de 4 años en el ejercicio del cargo.

Para reglamentar estos principios electorales, el 6 de febrero se promulgó lo que constituye la primera Ley Electoral de la época posrevolucionaria, con el objetivo primordial de integrar un Congreso Ordinario.

3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA LEGALES

Leyes Electorales de

(1911), Es una ley de avanzada para su época, ya que contiene rubros y disposiciones que impactan hasta nuestros días, como son: de la renovación de los Poderes Federales, del censo electoral (incluye medios de impugnación); establece elecciones primarias, colegios sufragáneos (municipales); elecciones de Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República, así como de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; aporta capítulos especiales en nulidades de las elecciones secundarias y de los partidos políticos (consta de VIII Capítulos con 117 artículos y 3 transitorios).

(1916), Ley Electoral para la formación el Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916), Carranza convoca al Congreso Constituyente estableciendo las bases como son: de la división de las Municipalidades, Juntas Empadronadoras y Censo Electoral; de los instaladores de Casillas Electorales y manera de emitir el Voto; de las Juntas Computadoras; de la Nulidad de las Elecciones; de los Partidos Políticos y disposiciones varias (contiene seis capítulos y 57 artículos).

(1917), Carranza en cumplimiento a lo dispuesto por el Congreso Constituyente en el artículo segundo transitorio de su Ley Suprema de 31 de enero último, expide la Ley Electoral, cuya base es la anterior, excepto que se agregan dos capítulos uno respecto de las Juntas Preparatorias, Instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, del Cómputo y Calificación de votos para Presidente de la República y otro de disposiciones varias (consta de VIII capítulos y 76 artículos)

(1918), Ley para Elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918), continúa la línea de las anteriores y amplía algunos conceptos, como las formas de los empadronamientos, de los electores y de los elegibles y pormenoriza las formas de las elecciones en lo particular y establece las Juntas Computadoras

de las Entidades Federativas. Consta de XI Capítulos, 123 artículos y cinco transitorios.

(1946), Ley Electoral Federal, cuerpo legal originado para regular la primera elección presidencial de la era posrevolucionaria, protagonizada por candidatos civiles, Miguel Alemán y Ezequiel Padilla, que planteó cambios estructurales en el sistema electoral mexicano. Por primera vez los procesos electorales quedaron a cargo de la Federación con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con sede en la capital de la República, con la responsabilidad de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Al mismo tiempo, con esta ley se inicia una nueva era en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México, estableciendo un verdadero régimen de partidos nacionales, creando el Consejo del Padrón Electoral, entidad responsable de configurar el mapa electoral y de elaborar y depurar el padrón.

Esta ley federaliza la cuestión electoral, ya que las otrora atribuciones organizativas con que contaban los Municipios y los Entes Federados se suprimen y se organiza la estructura de la legislación electoral de una manera que sigue conservando la mayor parte de sus contenidos jurídicos hasta nuestros días.

Dicha legislación es reformada (21 de febrero de 1949) en cuanto a que se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el máximo organismo electoral del país, se establece la forma de su integración y competencias, con clara influencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (capítulo II de la Ley); se establecen otros requisitos para la formación de Partidos Políticos (capítulo III); especifica las condiciones para poder votante y sus impedimentos (capítulo IV); se señala el Padrón Electoral; se crea el Consejo del Padrón Electoral y se señala la forma e que debe ser integrado y sus competencias (capítulo V), etc.

(1951), En el mes de diciembre de 1951 se promulga una nueva Ley Electoral Federal, instrumento normativo que regulaba la contienda electoral por la presidencia de la República de dos candidatos de ideología revolucionaria,

Adolfo Ruiz Cortines y el general Henríquez Guzmán. En esta ley se instituye la Comisión Federal Electoral como el organismo rector de las elecciones, que habría de tener vigencia hasta 1990; queda en ella como presidente el Secretario de Gobernación, y se crea también el Registro Nacional de Electores, con la obligación de mantener actualizado el padrón electoral y expedir la credencial de elector.⁸

(1973), Esta ley modifica de alguna manera la estructura de las anteriores, aunque los contenidos en general son los mismos, cuenta con mayores precisiones metodológicas, ya que se divide en siete títulos, con los siguientes contenidos:

⁸ Idem

Dentro del Título primero se plantea “de los objetivos de la Ley y del derecho al voto activo y pasivo”, la cual contiene tres capítulos: de la naturaleza y objetivos; de las elecciones ordinarias y extraordinarias y del derecho al voto activo y pasivo (artículo del 1 al 16).

En el Título segundo se trata “de los Partidos Políticos Nacionales” que incluye seis capítulos: Conceptos y fundamentos; constitución; registro; derechos y obligaciones; prerrogativas y de la propaganda electoral (artículos 17 al 40).

Respecto del Título tercero se ocupa de “los Organismos Electorales”, en cuanto a su concepto, integración y funciones, conteniendo cinco capítulos: Organismos electorales; la Comisión Federal Electoral; de las Comisiones Locales Electorales; Comités Distritales Electorales y de las Mesas Directivas de Casilla (artículos del 41 al 76).

Dentro del título cuarto se establece en cuanto “del Registro Nacional de Electores”, el cual es desarrollado en tres capítulos: Concepto e integración; facultades y obligaciones y generalidades (artículos del 77 al 85).

Conforme al título V se legisló en cuanto “ a los procedimientos en materia electoral”, cuyos contenidos se desarrollan dentro de seis capítulos, a saber: De la inscripción en el Registro Nacional de Electorales; del registro de candidatos; de los actos previos a la elección; de la instalación de casillas electorales, votación, escrutinio y computación; de los cómputos y registros de credenciales y de la calificación de las elecciones y de la declaratoria (artículos del 86 al 173).

En cuanto al Título sexto, se trata el asunto de “la nulidad y su reclamación”, en dos capítulos: de la nulidad de la votación y de la reclamación de nulidad (artículos 174 al 178).

El título último, el séptimo, detalla las “Garantías, Recursos y Sanciones” en dos capítulos: Garantías y recursos; de las Sanciones (artículos del 179 al 204).

(1977), Se produce una reforma constitucional que propicia la integración de diversos grupos de izquierda, promulgándose un nuevo instrumento legislativo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, mejor conocida como la LOPE. En esta nueva legislación se sustituye el sistema mixto de diputados de partido por el de representación proporcional y se concede constitucionalmente el carácter de entidades de interés público a los partidos políticos. Además por primera vez, se les regula de forma más concreta en lo relativo a: concepto, naturaleza, prerrogativas, financiamiento y funciones; se incorpora la figura de registro condicionado, se establece el recurso de reclamación, con poco éxito, involucrando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proceso electoral, pero como una muestra del interés creciente por investir de legitimación a los procesos electorales.

Códigos Electorales de

(1987), La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales “LOPE”, rigió tres procesos electorales federales, siendo sustituida en 1987, previa reforma constitucional, por el **Código Federal Electoral**, motivado por una nueva dinámica política y electoral de nuestro país que demanda una nueva legislación electoral acorde con el pluripartidismo y las nuevas exigencias sociales. En este ordenamiento se otorgan derechos novedosos y más amplias prerrogativas a los partidos políticos, entre los que sobresalen el financiamiento público; se crea además el Tribunal de lo Contencioso Electoral y se instituye la Asamblea de Representantes de la capital de la República como un órgano de representación ciudadana. Se obliga a los partidos políticos a ofrecer a la ciudadanía en cada contienda electoral en la que participen, sus plataformas electorales mínimas que representan su oferta política.

Como resultado de la elección federal de 1988, una de las más complejas y discutidas de los últimos años, se manifestó una nueva sociedad más dinámica, con nuevas demandas y reclamos que exigían tanto la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales, como

nuevos espacios de participación pública. De esta manera, producto de la amplia consulta nacional en la materia, propiciada por la Secretaría de Gobernación, en la que participaron partidos políticos, instituciones académicas y en general la ciudadanía y que fue secundada por la Cámara de Diputados.

(1990), En 1989 se llevó a cabo una nueva reforma constitucional en materia electoral, que culminó con la promulgación del **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, publicado en el Diario oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, cuyos rasgos más distintivos son: el organismo rector de las elecciones en México, la Comisión Federal Electoral, fue substituido por el **Instituto Federal Electoral**, de conformación novedosa, orientado fundamentalmente a desprender del control del gobierno y del partido en el poder las decisiones nacionales en materia electoral, creándose como un organismo autónomo, con la finalidad de salvaguardar la limpieza de los procesos electorales, estableciéndose como guía de toda su actividad los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo y objetividad, y a partir de esa fecha su actuación es permanente y no coyuntural, integrándose por el Consejo General, que es el órgano superior de dirección, por una Dirección General y por una Junta General Ejecutiva de la que dependen los titulares de las nuevas direcciones ejecutivas que también, en forma permanente, realizan las labores del instituto. Lo más novedoso es el Consejo General, que se integra por el Secretario de Gobernación que la preside; por 4 representantes del Poder Legislativo, dos por cada una de las Cámaras; por representantes de los partidos políticos, y por consejeros magistrados, representantes de la ciudadanía, sin vinculación a ninguna fuerza política, con un carácter profesional en el desempeño de sus funciones tendiente a eliminar cualquier parcialidad partidista en la toma de las decisiones. Para dotar a los procesos electorales de una garantía más en la efectividad del sufragio, se establece la credencial para votar con fotografía, documento que además de ser utilizado para sufragar, acredita la ciudadanía mexicana, expidiéndose como un documento oficial de identificación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue puesto en práctica en las elecciones intermedias de 1991 y no obstante que, en términos

generales, pasó su prueba de fuego en ese proceso electoral, una nueva realidad política que se caracteriza por vigorosos y dinámicos cambios por la aparición, cada vez más evidente de una sociedad consciente, exigente y contestataria en el marco de la prolongada crisis económica por la que atraviesa el país, presionó desde diferentes ángulos e instancias, la incorporación al texto electoral de nuevas formas y procedimientos para ser utilizados en la siguiente jornada electoral federal.

(1993), Se produce una nueva reforma que modifica 7 artículos de la Constitución y 173 del COFIPE, y que se caracterizó por ser profunda y amplia, siguió siendo calificada como incompleta e imparcial por analistas políticos y por partidos políticos de oposición, insistiendo en que si bien se trataba de un importante avance en la materia, resultaba insuficiente para enfrentar el proceso de 1994 ya en curso, crítica que se polarizó con el advenimiento de un hecho insólito e inesperado: el levantamiento armado de las etnias chiapanecas, al inicio de 1994. Como una respuesta a este hecho y previos pactos partidistas que no se habían dado antes en nuestra historia política, se propicia en ese año una nueva reforma constitucional en el área electoral, que representó un cambio de actitud del gobierno frente a las reiteradas demandas electorales de partidos de oposición tanto de izquierda como de derecha. De esta manera, previa la convocatoria del Congreso de la Unión a un periodo extraordinario, se verifica esta nueva enmienda legislativa orientada a una modificación sustancial del Consejo General del IFE, al sustituir a los Consejeros Magistrados por Consejeros Ciudadanos, con un nuevo procedimiento de elección más imparcial, eliminando al mismo tiempo el derecho de voto de los partidos políticos en esa instancia deliberativa, con lo que se dio fin a un reclamo largamente demandado por los partidos de oposición, como lo era la inequidad en la representación del partido mayoritario en el seno del Instituto.⁹

⁹ Idem

(1996), La Constitución de la República Mexicana es reformada en 20 preceptos, lo cual impacta a varias legislaciones, de manera básica, a las siguientes:

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Penal Federal

El Instituto Federal Electoral queda integrado de la siguiente manera:

Como órganos principales está el Consejo General y la Junta General Ejecutiva. El Consejo General se conforma por:

Un Consejero Presidente, con voto.

Ocho Consejeros Electorales, con voto.

Representantes del Poder Legislativo (uno por cada partido con representación en el Congreso).

Un representante de cada partido político.

Un Secretario Ejecutivo.

Desaparece el Secretario de Gobernación y el Director General.

La Junta General Ejecutiva se conforma por:

Presidente del Consejo General.

Un Secretario Ejecutivo.

Las facultades que otorga el artículo 105 a la Suprema Corte la han colocado ante la circunstancia de que, sin perder su neutralidad y su carácter apartidista, sus decisiones puedan tener notables efectos políticos. En este sentido se le ha atribuido al Pleno de la Suprema Corte el conocimiento directo y exclusivo de las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre normas generales y la Constitución, así como de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el D.F.; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal y alguna de las cámaras legislativas del Congreso o, en su

caso, la Comisión Permanente; un Estado y otro; un Estado y el D.F.; el D.F. y un Municipio; dos Municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, así como entre dos órganos de gobierno del D.F. sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60, 99 (además de los 116 y 122) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1 de la L.G.S.M.I.M.E.).

El orden público es genérico y la observancia general es específica, se desprende del primer concepto. Así, en sentido genérico, el orden jurídico tiene una dimensión social y otra normativa; en cuanto a su dimensión social jurídica, tenemos implicaciones de coexistencia pacífica entre los individuos de una comunidad, así, la paz pública, podría ser un puente entre la sociedad y el derecho, ya que son fines del estado, gobierno y policía. Desde una perspectiva jurídica podrían ser el fin que persiguen las instituciones jurídicas y sociales en torno a la creación de un status normativo en una colectividad, los cuales tratarán de proteger los valores y principios que no pueden ser alterados por las personas.

3.2 TESIS Y JURISPRUDENCIA

En relación al elemento jurisprudencial en nuestra disciplina, es sabido que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado para expedir Jurisprudencia a ser utilizable por las autoridades electorales federales y de los entes federados; asimismo, la que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrá los efectos de aplicación hacia todo el Poder Judicial de la Federación.

De esta manera, la Jurisprudencia es un elemento de interpretación y creación jurídica, que ha servido en muchos casos como elemento para continuar con el perfeccionamiento del Derecho Electoral.

Así tenemos, que en lo que interesa a este estudio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha emitido las siguientes tesis:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.—*De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8o., apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución Federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.*

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001.—Partido Acción Nacional.—26 de abril de 2001.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

Recurso de apelación. SUP-RAP-030/2001 y acumulados.—Partido Alianza Social y Partido de la Revolución Democrática.—8 de junio de 2001.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, página 121, Sala Superior, tesis S3EL 059/2001.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. *La presunción de inocencia es una garantía del acusado de una infracción administrativa, de la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto tratar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples y sin fundamento de un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados. A través de esta garantía se exige, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos, respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias*

previsibles ordinariamente a su alcance, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, dentro de la situación cultural y de aptitud media requerida para ocupar el cargo desempeñado por la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación, de modo que, mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la presunción de inocencia, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse el indiciado en la necesidad de desplegar actividades probatorias a favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos imputados, sin perjuicio del derecho de hacerlo; pero cuando la autoridad responsable cumple adecuadamente con sus deberes y ejerce en forma apropiada sus poderes de investigación, resulta factible superar la presunción de inocencia con la apreciación cuidadosa y exhaustiva de los indicios encontrados y su enlace debido, y determinado, en su caso, la autoría o participación del inculpado, con el material obtenido que produzca el convencimiento suficiente, el cual debe impeler al procesado a aportar los elementos de descargo con que cuente o a contribuir con la formulación de inferencias divergentes, para contrarrestar esos fuertes indicios, sin que lo anterior indique desplazar el onus probandi, correspondiente a la autoridad, y si el indiciado no lo hace, le pueden resultar indicios adversos derivados de su silencio o actitud pasiva, porque la reacción natural y ordinaria de una persona imputada cuya situación se pone en peligro con la acumulación de pruebas incriminatorias en el curso del proceso, consiste en la adopción de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de sus intereses, encaminada a desvanecer los indicios perniciosos, con explicaciones racionales encaminadas a destruirlos o debilitarlos,

o con la aportación de medios probatorios para acreditar su inocencia.

Sala Superior. S3EL 017/2005

Recurso de apelación SUP-RAP-036/2004. Partido Revolucionario Institucional. 2 de septiembre de 2004. Unanimidad en el criterio. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.—

—La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático; este precepto regula: a) el principio de respeto

absoluto de la norma, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la

doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —culpa in vigilando— sobre las personas que actúan en su ámbito.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2003.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de mayo de 2003.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.—Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Eloy Fuentes Cerda, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Sala Superior, tesis S3EL 034/2004.

De igual forma, el 15 de agosto de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de más de 85 años de que se expidió la Constitución de 1917, donde se establecieron las llamadas garantías constitucionales en materia penal en los artículos 13 al 23, no había reconocido en sus sentencias este principio fundamental del derecho penal, así emitió la siguiente Tesis XXXV/2002 del Pleno, en que consideró que la presunción de inocencia se contiene de manera implícita en la Constitución Federal, y señala:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando,

existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos". En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El

Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el quince de agosto en curso, aprobó, con el número XXXV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil dos.

RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. *Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico "La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones" (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stripta et scicta, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen electoral disciplinario existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así*

como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad), y d) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Tesis relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, tomo tesis relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 712-714.

3.3 TRATADOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución General, según ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que por su importancia me permito transcribir:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

*Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. **No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.** Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto*

importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.’. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: ‘LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.’; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis

abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.". Sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.¹⁰

En relación con la presunción de inocencia México ha suscrito, entre otros, los siguientes tratados internacionales:

- a) **La Declaración Universal de Derechos Humanos**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que dispone en su artículo 11, párrafo 1, que:

*"1. **Toda persona** acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa."*

Esta Declaración va encaminada como lo señala en su preámbulo a reafirmar los derechos fundamentales del hombre, su dignidad y el valor de la persona humana, así como la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

- b) **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, que establece en su artículo 14.2, que:

*"... 2. **Toda persona** acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley..."*

¹⁰ Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, A.R. 1475/98, 11 de mayo de 1999, T.X., noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99, Materia: Constitucional.

c) **La Convención Americana sobre Derechos Humanos**, que en nuestro país fue abierta a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969. Promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario oficial de la federación el 7 de mayo de 1981, en su artículo 8, párrafo 2, establece:

*“2. **Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas...**”*

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el principio de Presunción de Inocencia forma parte del derecho vigente en nuestro país con la jerarquía que le otorga la jurisprudencia que se transcribió anteriormente y con base en los tratados internacionales suscritos por México, por lo que las consecuencias de dicha jerarquía determinan que la presunción de inocencia, sea de aplicación obligatoria y vincule a todos los órganos del estado, **ya que dicha presunción no es simplemente un principio general de derecho, sino que, por efecto de los tratados internacionales suscritos por México, se ha convertido en un derecho fundamental**, que debe interpretarse de acuerdo con dichos tratados y debe ser debida y eficientemente tutelada por todos los tribunales que conforman el Poder Judicial y además, es obligatorio, inclusive para el Congreso de la Unión que debe respetarlo, en la elaboración de normas que no violen el mencionado principio de presunción de inocencia, **creando normas que incluyan un reconocimiento de culpabilidad invirtiendo la carga de la prueba al inculpado**, como sucede por ejemplo, en los delitos de enriquecimiento ilícito, recursos de procedencia ilícita, delitos fiscales, etcétera.¹¹

El derecho a un juicio justo es un derecho humano fundamental. Es uno de los principios universalmente aplicables reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento adoptado hace 50 años por las naciones del mundo y que sigue siendo aún la clave del sistema internacional de derechos humanos. Desde que se aprobó en 1948 el derecho a un juicio

¹¹ Hernández Pliego, Julio A.- La Presunción de Inocencia, editoriel Porrúa, México, 2003., págs. 12-14

justo reconocido por la Declaración Universal ha pasado a ser un principio legalmente vinculante para todos los Estados como parte del derecho internacional consuetudinario.

CAPÍTULO 4
CONTRADICCIÓN DE PRINCIPIOS APLICABLES EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

1. DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

Aunque la presunción de inocencia no deja de tener entronque con el clásico principio del “favor rei”, que debe ser considerado como un principio general informador del proceso penal moderno, es evidente que el derecho a la presunción no puede considerarse como una especie de formulación positiva o normativa del “favor rei”. Basta con señalar que el principio “favor rei”, es un principio general desconectado de la inocencia del imputado, cuya tutela se otorga por igual a los imputados declarados inocentes que a los considerados culpables, ya que de lo que se trata con dicho principio general es que el imputado no pierda su condición de sujeto de derechos y su status cívico y jurídico.

La presunción de inocencia tampoco puede considerarse como la formulación normativa del principio “in dubio pro reo”. Si bien en la actualidad es clara la diferenciación entre el derecho a la presunción de inocencia y el principio “in dubio pro reo”, es conveniente trazar y fijar las líneas divisorias entre ambos por un doble motivo. En primer lugar porque algunos han querido ver en el axioma jurídico “in dubio pro reo” el origen inmediato del derecho fundamental a la presunción de inocencia, hasta el punto de mantener que la presunción de inocencia había estado presente como principio general en nuestro ordenamiento y jurisprudencia con anterioridad a su formación como derecho fundamental en la Constitución. En segundo lugar porque en los últimos tiempos un importante sector doctrinal viene sometiendo a revisión la distinción proclamada por la jurisprudencia entre la presunción de inocencia y el principio “in dubio pro reo”.

Las notas diferenciales son las siguientes:

- 1) La primera y principal diferencia radica en que la presunción de inocencia es un derecho fundamental consagrado en la Constitución, por lo que es de aplicación inmediata, mientras que el principio “in dubio pro reo”, es una simple, aunque muy importante, regla interpretativa dirigida exclusivamente a los juzgadores en orden a la valoración de la prueba.
- 2) El derecho a la presunción de inocencia y el principio “in dubio pro reo”, tienen un campo de aplicación distinto. Mientras la presunción de inocencia es una presunción “*uris tantum*”, que exige para ser desvirtuada la existencia de actividad probatoria practicada con todas las garantías de las que pueda deducirse la culpabilidad del acusado, el principio “in dubio pro reo” no deja de ser una regla del juicio que aconseja al juzgador que conceda al acusado el beneficio de la duda.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional Español al afirmar:

“ Existe una diferencia sustancial entre el derecho a la presunción de inocencia, que desenvuelve su eficacia cuando existe una falta absoluta de pruebas o cuando las practicadas no reúnen las garantías procesales, y el principio jurisprudencial ‘in dubio pro reo’ que pertenece al momento de la valoración o apreciación probatoria, y que ha de jugar cuando concurrente a aquella actividad probatoria indispensable, exista una duda racional sobre la real concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que integran el tipo penal de que se trate...”

- 3) La presunción de inocencia en cuanto a derecho fundamental debe ser tutelado por los jueces y tribunales. El principio “in dubio pro reo”, en cambio, no tiene acceso a la casación por afectar la apreciación probatoria, tema éste extraño al recurso de casación, con fundamento en el principio de libre valoración de la prueba.

En conclusión, puede afirmarse que a pesar de la íntima relación que guardan el derecho a la presunción de inocencia y el principio “in dubio pro reo”, y aunque uno y otro sean manifestaciones de un genérico “favor rei”, existe una diferencia sustancial entre ambos, de modo que su alcance no puede ser confundido. El principio “in dubio pro reo” sólo entra en juego cuando, efectivamente practicada la prueba, ésta no ha desvirtuado la presunción de inocencia o, dicho de otra manera, la aplicación del referido principio se excluye cuando el órgano judicial no ha tenido duda alguna sobre el carácter incriminatorio de las pruebas practicadas.¹

4.1 FORMAS EN LAS QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RECOGE ESTOS PRINCIPIOS

Como se ha dicho anteriormente, hoy es indiscutible que dentro de nuestro acervo jurídico los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador.

Ciertamente, el Derecho Penal tiene como fin esencial el de perseguir los delitos e imponer las penas que resulten a fin de preservar el orden y paz social, y para ello el Ministerio Público en la etapa de la Averiguación Previa y el Juez en el proceso, tienen un papel fundamental, el primero en cuanto que con el auxilio de la Policía Judicial debe realizar aquellas diligencias que lo lleven a establecer el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, para estar en aptitud de ejercitar la acción penal, y el segundo, en caso de estimar que efectivamente se dan los supuestos aludidos, incoar en contra del inculpado un proceso que concluya con una sentencia en la que en definitiva determine si en efecto el proceder que se imputa al encausado fue ilícito y, por ende, constituye un delito, y que además, esté plenamente demostrada la responsabilidad penal del acusado; y esta resolución final, será lo que constituirá la verdad legal.

¹ Montañés Pardo Miguel Ángel, “La Presunción de Inocencia”, Aranzadi Edotiral, España, 1999, págs.45-49.

El fin represivo que en materia criminal se persigue, hace que el procedimiento por el que el Ministerio Público recaba durante la Averiguación Previa los medios de convicción tendientes al esclarecimiento de la verdad histórica de los hechos denunciados y en que posteriormente basará el ejercicio de la acción penal y finalmente la acusación que plantee ante el Juez de la causa, sea distinto al fin que se persigue en otras áreas del derecho, como lo es el administrativo electoral, que en el caso concreto se traduce en vigilar que los partidos políticos se conduzcan dentro de los parámetros establecidos en la ley de la materia, de tal manera que en la hipótesis de un procedimiento sancionatorio, en las diligencias de investigación, las partes involucradas tengan plenamente garantizadas sus oportunidades de defensa, traducidas por ejemplo, en el acceso al procedimiento por el cual se conforman los medios de prueba que posteriormente serán valorados por la autoridad competente.²

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2003, reiteró que los principios desarrollados por el derecho penal son aplicables, *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador.

Una de las principales diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, consiste que en el primero sólo se protegen los bienes jurídicos considerados de mayor entidad y se rige conforme al principio de intervención mínima, por lo que el número de ilícitos que prevé es reducido, de tal suerte que el legislador está en condiciones de fijar la conducta típica de cada ilícito, y la pena que corresponda para cada una de ellas; inclusive, el derecho penal no establece dentro de su codificación, de manera directa obligaciones o prohibiciones de los gobernados, sino que se limita a describir los elementos típicos de los delitos y su correspondiente sanción.

Por su parte, el derecho administrativo, en primer término, establece derechos, obligaciones y prohibiciones de los gobernados, tendientes a lograr el desarrollo armónico de las relaciones humanas dentro de la sociedad, esto es,

² Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación al recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2003

establece un conjunto de reglas encaminadas a regular la vida en sociedad; y sólo cuando estas disposiciones no son cumplidas por las personas vinculadas, establece las sanciones, con lo que se inicia propiamente la actividad del derecho administrativo sancionador. El derecho administrativo regula una cantidad de situaciones jurídicas mucho más numerosas que el derecho penal, pues interviene en una gran cantidad de actividades sociales que requieren de regulación por parte del Estado, las que van desde la protección a los ecosistemas, regulación de la actividad comercial en aspectos como monopolios y control de precios; la planeación de los centros urbanos de población y otorgamiento de servicios como agua, luz, etcétera; marcas, patentes y propiedad industrial; registro de automotores, de propiedad de inmuebles y derechos de autor; inclusive telecomunicaciones y tecnología de punta, y desde luego, la materia electoral, ámbitos que cada día van en aumento, en razón de la complejidad que adquiere a cada tiempo la vida en sociedad, por el aumento de la población, por el avance de desarrollos tecnológicos o por diversas circunstancias sociales.

Por estas razones, la forma en que se establecen los ilícitos y las penas en el derecho administrativo sancionador, para cumplir con la disposición constitucional establecida en el artículo 14, referente al establecimiento de leyes exactamente aplicables al caso, es distinta que en el derecho penal.

La mecánica opera de la siguiente forma: en primer término se establece una norma que contiene una obligación o una prohibición, para después establecer un enunciado general en el sentido de que quien incumpla con las disposiciones de la ley de que se trate será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara, por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

El tercer elemento es la sanción correspondiente, que a diferencia de la materia penal, se establece en un catálogo de penas generales, para lo cual se dan reglas para su aplicación, en razón de que es extremadamente complicado para el legislador establecer penas específicas para cada una de las normas

administrativas que imponen una obligación o prohibición, lo que implicaría tal cantidad de trabajo para éste que entorpecería su función, por lo que se permite establecer un catálogo de penas general, y reglas para su aplicación, y dejar a la autoridad encargada de imponerlas, que determine cuál de éstas es la pertinente y en qué medida.

Lo anterior, toda vez que en el derecho penal se protegen un número reducido de valores jurídicos bien identificados, que en función de su importancia permiten establecer penas específicas y adecuadas para cada uno de los tipos que regula, lo que no siempre sucede en el derecho administrativo sancionador; por lo que si en el derecho administrativo el bien jurídico último que invariablemente se protege **es el bienestar general**, es razonable concluir que el legislador establezca un catálogo de sanciones generales y reglas para su individualización, pues el valor protegido, así como su afectación, no variaría en la medida que sucede en el derecho penal, de modo tal que la autoridad competente sería la encargada de elegir cuál de las sanciones debe imponerse e individualizarla.

En el caso, el artículo 269, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las sanciones aplicables a los partidos y agrupaciones políticas, en tanto que el apartado 2, refiere los supuestos típicos sancionables, entre los que se encuentra el incumplimiento por parte de los partidos políticos a las obligaciones establecidas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del ordenamiento invocado, así como el incurrir en cualquier otra falta de las previstas en dicho código.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el conjunto de disposiciones que configuran el derecho administrativo sancionador electoral, tiene como objeto indiscutible impedir la comisión de conductas típicas consignadas como faltas y, en su caso, imponer las sanciones establecidas a quienes incurran en ellas, tomando en cuenta para su fijación y cuantificación concreta, en el caso de partidos políticos, la gravedad de la falta, las circunstancias particulares en que se cometió y la finalidad que se persigue, esto es, prevenir e inhibir la proliferación de dichas conductas, tanto en el infractor, como en el resto de los

gobernados, mediante la persuasión del perjuicio que producen al interés general y de las consecuencias nocivas que pueden acarrearle al infractor.

Lo anterior hace patente la necesidad de que la autoridad electoral cuantifique o determine el grado de la sanción, de manera tal que con ella quede plenamente garantizado el cumplimiento de esos objetivos, porque de lo contrario se desvirtuaría y desnaturalizaría la disciplina jurídica de que se trata, toda vez que si la sanción impuesta no es susceptible de provocar en el infractor la conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y de sí mismo, ni apta para desalentarlo a continuar en su oposición a la ley, no quedaría satisfecho el propósito persuasivo, y en un momento podría contribuir al fomento de tales actitudes ilícitas.

Lo dicho tiene su razón de ser en que **la naturaleza de la sanción es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria**. Esto es, no busca que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión.

Sobre este tema resulta aplicable la teoría de la prevención general desarrollada en el derecho penal, que parte de la idea de que el daño social causado con el injusto no puede ser reparado con la imposición de una sanción al infractor, pues éste violenta el estado de derecho de forma inmediata; por ende, sostiene que las faltas deben reprimirse para que en lo futuro, tanto el delincuente, como los individuos que conforman la sociedad, no cometan nuevos actos ilícitos, que pudieran generalizarse si no son reprimidos, trastocando con ello el bienestar social, que constituye la *ultima ratio* del Estado de Derecho; es decir, la pena reprime al ilícito, para crear en los individuos la conciencia de que si los cometen, serán sancionados por el Estado.

Lo anterior es lo que legitima la imposición de una sanción, pues si ésta produjera una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes en

comparación con la expectativa del beneficio recibido o que pudo recibir con su comisión, esto podría propiciar que el sujeto se viera tentado a correr nuevamente el riesgo de exponerse a nueva sanción, con mayor razón si con la primera no se vio afectado realmente o inclusive obtuvo algún beneficio.³

³ Idem

4.2 EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO ESPECIE DEL IUS PUNIENDI

Aceptando convencionalmente que toda potestad está integrada por un haz de facultades, el ejercicio de la sancionadora de la administración comprende tres básicamente: la de establecimiento, la de imposición y la de ejecución que concurren conjunta o separadamente en cada administración titular de la potestad, según los casos, y con un contenido p alcance muy variable.

A) En virtud del principio de juridicidad (prescindiendo ahora de su variante concreta de legalidad) las actividades sancionadoras individualizadas deben estar previstas previamente en una norma. Pues bien, la potestad sancionadora comprende ordinariamente la facultad de dictar esas normas que establecen las infracciones y las sanciones con carácter genérico.

La facultad de establecimiento es, por su naturaleza, normativa y, por su origen, reglamentaria. En cuanto actividad reglamentaria, su ejercicio está sometido a todos los condicionamientos propios de tal actividad y, fundamentalmente, al principio de legalidad, que se concretan en la exigencia de reserva legal y en el mandato de tipificación, que son las notas dominantes del ordenamiento jurídico represivo y las que colorean su actividad reglamentaria, que de ordinario tiene un alcance meramente complementario de la ley tipificadora.

B) Establecidas en una norma las infracciones y sanciones y garantizando con ello el principio de juridicidad (y, en su caso el de legalidad), la segunda facultad sancionadora consiste cabalmente en la determinación de las infracciones y de los infractores concretos así como en la imposición de sanciones. Normalmente coinciden ambas facultades en el mismo titular, que de esta forma tendrá la potestad sancionadora completa; pero no tiene que ser necesariamente así y, además, existen muchas combinaciones y modalidades.

La facultad de imposición de sanciones presupone la previa constatación de la infracción: y de los infractores lo que se realiza a lo largo de un procedimiento

formalizado dirigido de ordinario por el mismo ente que va a sancionar, aunque a veces se desdoblán estas funciones y uno tramita y propone la resolución mientras que otro impone la sanción.

C) Por otro lado, el titular de la facultad de imposición de sanciones tiene también la de imponer su ejecución, aunque también es posible su separación, como sucede cuando la exacción de multas administrativas es encomendada al Juez.

La anterior descripción pone muy bien de relieve y una vez más las profundas diferencias estructurales y funcionales que separan la potestad sancionadora de la administración de la potestad penal de los tribunales.⁴

El poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial (referida al autor individual) o general (dirigida a la comunidad en general) esto es, reprimir el injusto lato sensu para disuadir y evitar su proliferación, así como su comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, **en cuanto a ese objetivo preventivo**, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*.

Lo anterior, no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración.

⁴ Op. Cit., Nieto Alejandro, Derecho Administrativo....., págs 138-139.

Esto en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, dentro del cual caben las peculiaridades que singularizan a cada materia y permiten la correlativa especialidad de su regulación normativa; mas esa unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- *Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho*

penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual; o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de

cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima".

Tesis relevante 123, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Compilación Oficial "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002", Tomo Tesis Relevantes, a páginas 379 y 380.⁵

4.3 FACULTADES INQUISITIVAS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

El procedimiento administrativo sancionador se aparta del principio dispositivo y se inclina más hacia el principio inquisitivo o inquisitorio, es decir, el principio dispositivo se sustenta en dos aspectos esenciales. El primero impone a los interesados la carga de iniciar la instancia, de determinar los hechos que serán objeto del recurso o incluso de disponer del derecho material controvertido, con lo que, por ejemplo puede desistir de su pretensión y poner fin al procedimiento respectivo; el segundo aspecto se refiere a que este principio otorga la atribución de disponer de las pruebas, pero la autoridad no puede allegarlas de oficio, de manera que las partes tienen la iniciativa en general y el instructor debe atenerse exclusivamente a la actividad de éstas, tampoco le está permitido incluir hechos no narrados, tomar iniciativas encaminadas a impulsar el procedimiento, ni allegarse medios de prueba.

El principio inquisitivo tiene como notas esenciales que el instructor cuenta con la facultad para iniciar, de oficio, el procedimiento, para investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes lo obligue o lo limite a decidir sobre los medios de prueba aportados o solicitados.

Ninguno de estos dos principios se aplica con carácter exclusivo, es decir, no hay un procedimiento químicamente puro inquisitivo o dispositivo, sino que

⁵ Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación al recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-098/2003 y acumulados., págs.567-568.

existe la predominancia de uno sobre el otro o el equilibrio entre ambos, por lo que, cuando se dice que un procedimiento es dispositivo, con ello no se quiere decir que este principio es el único que gobierna el procedimiento, con todas sus notas, sino que es tal principio el que lo rige sustancial o predominantemente.⁶

En el presente caso en relación a las quejas administrativas, el procedimiento se rige, predominantemente, por el principio inquisitivo, en virtud de que una vez que es recibida la queja o denuncia, la autoridad responsable tiene la obligación y la facultad de realizar las investigaciones correspondientes en relación a los hechos denunciados y no se limita a valorar las pruebas exhibidas por las partes, sino que agota todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

4.4 LA CARGA DE LA PRUEBA

En la imputación penal se sostiene que alguien (acusado) cometió un hecho concreto penado por la ley (delito), o dicho con otras palabras, debe acreditarse tanto el hecho delictuoso, como la participación del inculpado en cualquiera de sus grados. La imputación en materia penal le corresponde al órgano acusatorio, por lo que la carga de la prueba estará del lado de aquella de las partes que por su particular ubicación en el cuadro de los hechos litigiosos, normalmente tendrá a su disposición los elementos aptos para probar lo que interesa, y en materia penal el más interesado es el órgano acusador.

⁶ idem, pags. 554-555

La carga de la prueba es una noción procesal, que indica quién debe soportar el peso de la prueba y, la primera de las garantías que produce la presunción de inocencia es un desplazamiento de la carga de la prueba a las partes acusadoras, a quienes corresponde probar los elementos constitutivos de la pretensión acusatoria. Si todo acusado se presume inocente hasta que sea condenado, lógicamente la presunción de inocencia también ha de incidir en las reglas de distribución de la carga material de la prueba, produciendo un desplazamiento de la misma hacia la parte acusadora.

En consecuencia corresponde a la acusación, y no a la defensa, la realización de la actividad probatoria de cargo, necesaria para desvirtuar la presunción de inocencia, pues de lo contrario se vería sometido el inculpado a una “*Probatio Diabólica*” de los hechos negativos.

En el campo internacional, el organismo denominado Amnistía Internacional en un informe temático de la Corte Penal Internacional, y refiriéndose al estatuto de Roma, también sostiene que en base a la presunción de inocencia, que la carga de la prueba recae en el Fiscal, y que el acusado tiene derecho a que no se invierta la carga de la prueba, ni le sea impuesta la carga de presentar contrapruebas.⁷

4.5 CARGAS PROBATORIAS DEL INCULPADO

⁷ Op. Cit., Cárdenas Rioseco, La Presunción de Inocencia....., págs.123-124

Se acaba de sostener en el apartado anterior, que el derecho fundamental implica que sea la parte acusadora, entre nosotros el Ministerio Público, el que tiene que acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad del inculpado, con todas sus circunstancias aún las agravantes; **pero la doctrina considera que las circunstancias atenuantes o de exclusión del delito previstas en el artículo 15 del Código Penal Federal, corresponde acreditarlas al acusado.**

En España los Tribunales Constitucionales y Supremo así lo han considerado en las siguientes sentencias.

*...la presunción de inocencia no se proyecta sobre la concurrencia de circunstancias eximentes o atenuantes de tal modo que las partes acusadoras se vean obligadas a probar que no han ocurrido en el caso, **porque la prueba de la circunstancia eximente corresponde al acusado.***(Sentencia de 18 de noviembre de 1987).

Otra sentencia establece:

*... no están cubiertos por la presunción de inocencia, ya que de otro modo **se impondría a las acusaciones la carga indebida**, y hasta imposible, de tener que probar además de los hechos positivos integrantes del tipo penal imputado y de la participación del acusado, los hechos negativos de la no concurrencia de las distintas causas de exención de responsabilidad. (Sentencia del 15 de febrero de 1995).*

De acuerdo con los criterios anteriores, **podemos concluir que la parte acusadora debe probar los elementos del delito y la participación del inculpado con sus agravantes, y la defensa, las causas de exclusión y las circunstancias atenuantes;** sin embargo, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia mexicana, esta conclusión se encuentra sustentada con la claridad de las resoluciones de los tribunales españoles antes citadas.⁸

⁸ Idem.

4.6 APLICACIÓN DE LA CULPA INVIGILANDO

En el ámbito del derecho administrativo sancionador se reconoce que las personas jurídicas puedan cometer infracciones y ser sancionadas con motivo de ellas, sobre la base de un conjunto de elementos y principios tendentes a evidenciar la responsabilidad de las personas jurídicas, como son la "culpa invigilando", que en el caso de los partidos políticos se refiere a que ellos serán responsables de la conducta de sus militantes, simpatizantes, o incluso de terceros, cuando éstos actúen en su ámbito de acción, porque tal aserción tiene como premisa indispensable la necesidad de probar la vinculación entre ambos, para acreditar el incumplimiento a la obligación in vigilando, consistente en no tomar las medidas a su alcance, que revelen de forma suficiente que el partido estuvo en posibilidad de evitar el resultado ilícito, denotando falta de previsión, control o supervisión, para sustentar el correspondiente juicio de reproche; como base de la responsabilidad, es necesario probar que el autor directo del hecho ilícito se encontraba vinculado con el obligado a vigilar a las personas que se desempeñen en el ámbito de sus acciones y decisiones, en cualquiera de las formas enunciadas, o que sin identificar quién realizó la conducta, existen muchos elementos para considerar que solamente personas vinculadas al partido en alguno de tales modos, pudo tener interés en efectuar esa actividad y disposición para hacer las erogaciones conducentes, por estar descartados otros sujetos posibles con la investigación realizada a fondo.

Marco Legal: lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 269, párrafo 1, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que los partidos deben de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes al Estado democrático, aunado a que los partidos pueden ser sancionados con independencia de la responsabilidad en que incurran sus dirigentes, miembros y simpatizantes; de estos preceptos deriva la responsabilidad de los partidos por conductas que no emanen directamente de la decisión de sus órganos, es decir, la obligación in vigilando.

Obligación in vigilando: deriva del deber de los partidos políticos de ajustar la conducta de sus militantes y simpatizantes a los cauces legales, a través de alguna forma de control o influencia del propio partido, aunque no sean sus militantes o simpatizantes, como sería el caso de los trabajadores o empleados de la organización o de personas que voluntariamente realicen tareas que se le acepte o se le encomienden, porque su actuación es actuación del partido.

Formas de cumplir con la obligación in vigilando: mediante la prevención control y supervisión de las conductas relacionadas con el partido, que se lleven a cabo por personas allegadas al mismo, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, al vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente, ello con la finalidad de que se conduzcan por los cauces de la legalidad.

Incumplimiento de la obligación in vigilando: cuando se demuestra que personas vinculadas con un partido político ya sea como militantes o simpatizantes, incurrieron en una conducta contraria a las normas electorales, surge la presunción juris tantum de que el partido no cumplió con su obligación in vigilando, lo que es suficiente para establecer su responsabilidad.

Máxime cuando el partido político:

- a) Acepta la conducta ilícita de sus militantes, o
- b) La tolera, o
- c) Aprovecha los beneficios que reporta.

Culpa in vigilando: se actualiza cuando los partidos políticos incumplen con su calidad de garante que tienen sobre las personas que actúan en su ámbito. La culpa in vigilando como se ha mencionado con anterioridad consiste en el juicio de reproche a través del cual se pondera la responsabilidad del partido, con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.

Es evidente que a través de la obligación in vigilando impuesta a los partidos políticos por el legislador federal los responsabiliza por las conductas

asumidas por sus dirigentes, candidatos, militantes, simpatizantes y cualquier persona a la que se encuentren allegados, en tanto que las actividades de los partidos políticos se realizan a través de personas concretas.

Esta obligación también tiene como finalidad deslindar responsabilidades y concienciar a los partidos sobre la conveniencia de vigilar y dirigir la conducta de las personas que les son afines, y en caso de que se percaten que determinados individuos están realizando actos que ellos no han solicitado ni avalan y respecto de los cuales no tienen ninguna responsabilidad, procedan a denunciarlos ante las autoridades correspondientes, y de esta manera evitar conductas irregulares que aparentemente se hayan realizado bajo su patrocinio o en su nombre.

4.7 ¿QUÉ CRITERIO ES APLICABLE Y CUÁLES SON LOS CASOS DETERMINADOS?

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en diversas resoluciones los elementos mínimos que serán considerados para la aplicación de “La Culpa in Vigilando” y /o la “Presunción de Inocencia”, criterios que para el presente trabajo ofrecen un camino a seguir al delimitar tales circunstancias o elementos mínimos que deberán ser considerados y así tenemos que:

En relación a la **presunción de inocencia**, el señalado tribunal electoral ha mencionado que la misma es una garantía del acusado y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con el poder que detentan, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples que no lleguen a fundar un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos ilícitos, **exigiéndose, al efecto, que las autoridades sancionadoras** reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y exigencias del debido proceso legal, en el que se respeten las garantías procesales, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y

mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los elementos que proporcionen el grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, **para lo cual deberán realizarse todas las diligencias a su alcance, que sean previsibles ordinariamente, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia,** dentro de la situación cultural y de aptitud media que se requiera para ocupar el cargo que desempeñe la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación, de modo que, mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la **presunción de inocencia**, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse en la necesidad de desplegar actividades probatorias a favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos que se le imputan.

Ahora bien, por el contrario si se investigó de manera exhaustiva a todos los diversos sujetos que podrían tener motivos para cometer la conducta o participar en ella, incluyendo al indiciado; se realizaron por parte del órgano acusador y sancionador todas las diligencias a su alcance, previsibles, ordinariamente, conforme a las reglas de la lógica y las máximas de experiencia, con apego al debido proceso legal, y no se encontraron indicios de ninguna especie para incriminar a los demás, pero resulta evidente que el imputado es el único que ha obtenido o está obteniendo beneficio con las consecuencias de los hechos delictivos, o que es quien obtiene el mayor beneficio, sumado a su actitud pasiva en el proceso, o a su defensa sustentada en el simple y reiterado escudo de estar amparado en la presunción de inocencia, **cabe la posibilidad de inferir válidamente su autoría o participación en los hechos**, con apoyo en lo siguiente: **a)** es incuestionable que alguien, necesariamente, es el autor de la conducta; **b)** se investigó exhaustivamente, además del inculpado, a las demás personas que pudieron tener motivos o intereses en la comisión de los hechos, sin encontrar elementos que los involucren de algún modo; **c)** los hechos sólo o

preponderantemente reportan beneficio al inculpado, por tanto, **d)** resulta completamente razonable concluir que éste fue autor o partícipe en la conducta investigada.

En relación a la **culpa in vigilando** el multireferido tribunal ha señalado en diversas resoluciones que los partidos políticos pueden incurrir en responsabilidad administrativa por las irregularidades en que incurran sus dirigentes, militantes, simpatizantes y personas que realicen actividades en su servicio, sino cumplen con la obligación de vigilar la conducta de dichas personas físicas, encontrándose en posibilidad de hacerlo, ya que tienen la posición de garantes, misma que en el caso de los partidos políticos, surge de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el artículo 269, párrafo 1, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, mientras que la segunda disposición prevé que los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con cualquiera de las penas que se describen en ese artículo.

De las disposiciones descritas anteriormente se deriva la responsabilidad de los partidos políticos por conductas que no emanen directamente de la decisión de sus órganos, porque la imposición del deber de ajustar la conducta de sus militantes y simpatizantes susceptibles de alguna forma de control o influencia por el partido, se traduce en la obligación in vigilando, que se debe cumplir mediante la previsión, control y supervisión de las actividades relacionadas con el partido, que se lleven a cabo por personas allegadas al mismo, **mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente;** todo esto con el propósito de que las actuaciones se conduzcan por los cauces de la legalidad.

Por tanto, cuando se acredita plenamente que personas vinculadas con un partido político como militantes o simpatizantes del mismo, han incurrido en una conducta contraventora de las leyes electorales, **surge la presunción juris tantum de que dicha persona moral no cumplió con su obligación in vigilando**, en los términos precisados con antelación, lo que es suficiente para **establecer su responsabilidad**.

Esta situación se puede ver más fortalecida cuando el partido político acepta la conducta ilícita de sus militantes o al menos la tolera, o aprovecha los beneficios que reporta, porque esto eleva la evidencia de la aceptación de sus consecuencias o beneficios, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual del autor directo.

El incumplimiento de la calidad de garante que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito, es atribuible a través de la culpa in vigilando, que consiste en el juicio de reproche a través del cual se pondera la responsabilidad del ente, con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.

4.8 PRECEDENTES JUDICIALES

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha resuelto diversos recursos de apelación aplicando de forma específica y en ocasiones, arbitraria y desordenadamente los diferentes principios de los que se ocupa este trabajo de investigación, a saber; “La Culpa in Vigilando” y “La Presunción de Inocencia”, y así tenemos a manera de ilustración, los siguientes casos:

“CULPA IN VIGILANDO”

CRITERIO DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN LA SENTENCIA SUP-RAP-114/2003 (CONVERGENCIA)

I. ANTECEDENTES

El 24 de noviembre de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG532/2003, de la queja con número de expediente JGE/QJAMR/JL/QRO/265/2003, interpuesta por José Antonio Martínez Rivera, en contra del Partido Convergencia, en la que determinó que el denunciado infringió lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso d) del COFIPE, al haber fijado propaganda en elementos del equipamiento urbano ubicado en el fraccionamiento Desarrollo Habitacional San Pablo, en el estado de Querétaro, imponiéndole una multa por el equivalente a 1000 DSM.

Inconforme con tal determinación, el Partido Convergencia impugnó la resolución a través del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-114/2003, argumentando como motivos de su agravio, esencialmente, en lo que interesa el que se sintetiza a continuación:

A) Se estima que se la autoridad no aplica debidamente las disposiciones legales invocadas, subjetivando la decisión ciudadana de los colonos del fraccionamiento en cuestión y validando unas fotografías sin esclarecer de qué manera acredita hacia su partido la titularidad de los hechos denunciados, lo que conlleva a una argumentación subjetiva y limitada.

II. SENTENCIA

El 22 de enero de 2004, la Sala Superior del TEPJF resolvió el asunto, estableciendo el siguiente criterio que resulta relevante en la especie:

2.1) Por lo que respecta al agravio en estudio se determinó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral si bien no expuso las razones por las cuales resulta atribuible al partido actor la propaganda electoral impresa que fue materia de las irregularidades, esta sala Superior advierte que en las constancias de la indagatoria sí está acreditada esa vinculación, ya que el partido denunciado no manifiesta que se trate de propaganda diversa a la utilizada por el partido político en el Estado de Querétaro para su campaña electoral, o que ésta sea apócrifa, pues sólo trata de eximirse de la colocación directa de la propaganda en lugares prohibidos.

De igual forma está probado plenamente el hecho de que propaganda impresa a favor del Partido Convergencia se encontró en parte del equipamiento urbano del fraccionamiento denunciado.

Los elementos pegados en los postes contienen propaganda impresa, en que consta el emblema del partido y una fotografía de una persona, elementos coincidentes respecto de todos los impresos que inspeccionó el Vocal de la Junta Local Ejecutiva de Querétaro; y

Del escrito presentado por Convergencia no niega que se trate de propaganda de su organización, y que más bien hace un reconocimiento implícito, al expresar que también se aprecia propaganda de otros partidos políticos.

Luego entonces, si un órgano o integrante del partido Convergencia se la entregó a alguien para su colocación, ya haya sido un militante, un simpatizante o, inclusive, un tercero, para que la colocara en lugares públicos, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del código de la materia, que obliga al partido político a vigilar que los encargados de la fijación de la propaganda electoral, conduzcan su conducta conforme a los cánones legales, misma que se debe presumir que el partido incumplió, porque esas personas colocaron los impresos materia de la denuncia en una forma prohibida por la ley, al pegarlos en parte del

equipamiento urbano del fraccionamiento referido, sin que esta presunción se encuentre desvirtuada con elementos acreditativos de que Convergencia sí cumplió con el deber de vigilancia, en los términos precisados.

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA”

CRITERIO DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN LA SENTENCIA SUP-RAP-036/2004. (SHEILA LORIMORE)

I. ANTECEDENTES.

El 7 de mayo de 2004, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió la queja JGE/QSLC/JD11/OAX/163/2003, interpuesta por Sheila Lorimore Clarke, en su carácter de inmigrante, en contra del Partido Revolucionario Institucional, en la que determinó que el denunciado infringió lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso d) del COFIPE, al haber pintado propaganda electoral sobre un elemento del equipamiento carretero, imponiéndole una multa por el equivalente a 500 DSM.

Inconforme con tal determinación, el Partido Revolucionario Institucional impugnó la resolución a través del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-036/2004, argumentando como motivos de su agravio, esencialmente, los que se sintetizan a continuación:

- A)** La incorrecta interpretación del Consejo General del artículo 8 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE, pues la expresión *toda persona*, que se emplea en el mismo, alude exclusivamente a ciudadanos mexicanos y no a extranjeros, por lo que Sheila Lorimore Clarke no se encontraba legitimada para interponer queja y, en consecuencia, ésta debió desecharse.

B) No existían elementos suficientes que acreditaran su responsabilidad en los hechos por los que se le sancionó.

II. SENTENCIA

El 2 de septiembre de 2004, la Sala Superior del TEPJF resolvió el asunto, estableciendo los siguientes dos criterios que resultan relevantes en la especie:

2.1) Por lo que respecta al primer agravio se determinó que la presentación de una queja o denuncia no se encuentra incluida dentro de las actividades prohibidas a los extranjeros, porque no implica una actividad dirigida a influir en la toma de decisiones fundamentales para el Estado Mexicano, a través del ejercicio de los derechos políticos contemplados en la Constitución para los ciudadanos mexicanos, sino que se trata de un acto de colaboración con las autoridades mexicanas, para facilitar el ejercicio general de la función sancionadora, al llevar a su conocimiento la existencia de hechos que pudieran constituir faltas.

No obsta para dicha conclusión que la denuncia pueda dar origen a un procedimiento sancionatorio, en perjuicio de un partido político, por infracciones a leyes electorales, dado que tal situación no es producto directo de la denuncia, sino del conjunto de actividades y decisiones asumidas por la autoridad electoral, en las que el denunciante sólo interviene haciendo del conocimiento de la autoridad los hechos que podrían constituir un ilícito, pero no participa en el procedimiento sancionatorio ni puede influir en las decisiones que se tomen en éste.

2.2) Respecto del segundo de los agravios sintetizados, se estimó que los elementos indiciarios valorados por el Consejo General, resultaban insuficientes para superar la presunción de inocencia que opera a favor del Partido Revolucionario Institucional, así como que **las diligencias de investigación no fueron exhaustivas.**

Asimismo, precisó el TEPJF, que no obsta para la conclusión anterior el criterio sostenido por la Sala Superior del mismo, en el sentido de que un partido político es responsable de la conducta de sus militantes, simpatizantes, o incluso terceros que actúen en su ámbito de acción, porque tal aseveración tiene como premisa indispensable la necesidad de probar la vinculación entre ambos, **lo que no ocurrió en el caso. Es decir, para acreditar el incumplimiento a la obligación *in vigilando***, consistente en no tomar las medidas a su alcance, que revelen de forma suficiente que el partido estuvo en posibilidad de evitar el resultado ilícito, denotando falta de previsión, control o supervisión, para sustentar el correspondiente juicio de reproche, como base de la responsabilidad, es necesario probar que el autor directo del hecho ilícito se encontraba vinculado con el obligado a vigilar a las personas que se desempeñen en el ámbito de sus acciones y decisiones, en cualquiera de sus formas enunciadas, o que sin identificar quién realizó la conducta, existen muchos elementos para considerar que solamente personas vinculadas al partido en alguno de tales modos, pudo tener interés en efectuar esa actividad y disposición para hacer las erogaciones conducentes, por estar descartados otros sujetos posibles con la investigación realizada a fondo.

Por otro lado, el TEPJF consideró en el caso, contrario a lo manifestado por la autoridad electoral, que era aplicable la presunción de inocencia a favor del partido denunciado, en virtud de que:

III. CONSIDERACIONES

La sentencia del TEPJF permite deducir lo siguiente:

- A)** Que el artículo 8 del reglamento de la materia, autoriza a toda persona, incluidos los extranjeros a presentar quejas o denuncias por hechos que estimen trasgresores de la normatividad electoral, ya que esa actividad no implica intromisión en los asuntos políticos del Estado Mexicano.

- B)** Que el criterio esgrimido en la sentencia de mérito, mediante el cual se establece la acreditación de la llamada ***culpa in vigilando, se aparta de***

los precedentes establecidos en los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-018/2003, SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003.

Al respecto, el voto particular del **Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez**, señala que, contrariamente a lo sostenido por la mayoría, ante la imposibilidad de identificar quién realizó directamente cierta conducta sancionada administrativamente por la normatividad electoral, a efecto de determinar la responsabilidad de un partido político, deben valorarse las pruebas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia y, en el caso de la presuncional, debe atenderse a los elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio que guarden entre sí.

En este sentido, en el asunto que nos ocupa, la responsabilidad **por culpa in vigilando del Partido Revolucionario Institucional se encuentra acreditada**, toda vez de que atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, debió descartarse cualquier posibilidad de que, por las características de la propaganda, los autores hayan podido ser sujetos distintos a los que están vinculados con el de referencia, ya que sólo éstos tendrían interés en efectuar esa actividad (realizar una pinta de casi ciento cuarenta metros) y disposición para realizar las erogaciones conducentes. Máxime si se considera que el partido en cuestión, si es verdad que no fue responsable, debió hacer del conocimiento de la autoridad administrativa electoral la propaganda que se le imputó, es decir, debió comunicar a la autoridad la probable violación a su esfera legítima de derechos e intereses, ya que el silencio u omisión del imputado, en estos casos, puede ser valorado como un indicio en su perjuicio, esto es, su inactividad puede contribuir a formar una inferencia de autoría o participación en los hechos ilícitos.

En adición a lo anterior, debe tenerse en cuenta que por el lapso de tiempo en que permaneció colocada la propaganda en cuestión, la misma le reportó un

beneficio, más que un perjuicio al partido de mérito, ya que le significó una ventaja electoral indebida frente a sus contendientes políticos.

Finalmente, debió considerarse que, dadas las dimensiones de la propaganda en cuestión, su realización implicó una erogación considerable, lo cual hace más creíble que la hayan realizado personas vinculadas al partido que resultó beneficiado que alguien ajeno que sólo pretendiera perjudicarlo.

Por último y a manera de ilustración se señala que desde la gestión iniciada el primero de noviembre de dos mil tres a la fecha, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha emitido 27 resoluciones con el criterio de la “Culpa in Vigilando”.

De las 27 resoluciones emitidas 20 han sido recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arrojando los siguientes resultados:

TOTAL: 27	
IMPUGNADAS : 20	REVOCADAS: 6
	MODIFICADAS : 2
	CONFIRMADA S: 11
	DEVUELTAS: 1

CONCLUSIONES

“El derecho progresa cuando renuncia a sus caracteres aparentemente esenciales de claridad y previsibilidad y cuando debilita la garantía de la seguridad jurídica que ofrecen sus normas positivas, para lanzarse a las turbulencias vitales y arriesgadas de los principios generales del derecho”

Alejandro Nieto

Primera. A lo largo del desarrollo legislativo de la normatividad electoral, se ha ponderado la creación de organismos y procedimientos que tengan como fin consolidar las nuevas reglas y procedimientos electorales, estableciendo un verdadero régimen de partidos nacionales, que garantice la legalidad, transparencia e imparcialidad en los procesos comiciales y en la vida interna de los institutos políticos, sin embargo, el dinamismo y la celeridad de los actuales cambios sociales, evidencian la insuficiencia de los mismos, por lo que, las autoridades electorales necesariamente deben apoyarse en los principios generales de derecho, para hacer frente a las demandas de todos los actores políticos y la ciudadanía en general.

Segunda. Acorde con lo que señala el autor Alejandro Nieto, nosotros sostenemos que los principios generales del derecho han supuesto y suponen uno de los instrumentos más formidables del progreso del Derecho, así como también uno de los remedios más eficaces contra el formalismo que conllevan las normas positivas, de tal manera que con ellos los jueces pueden con facilidad mantener vivo el Derecho y conectarlo con la realidad social.

Pero paradójicamente también constituyen una de las figuras más confusas de la ciencia jurídica, sobre la que no existe un mínimo acuerdo entre los autores, no obstante los esfuerzos realizados. El mayor inconveniente de tales principios, no reside en su ambigüedad, sino en el abuso de su empleo.

Tercera. El principio de derecho penal “presunción de inocencia”, hace alusión a un derecho personal y directo creado para la protección y seguridad jurídica de las personas físicas, que se encuentran dentro de un proceso de orden criminal.

Las presunciones en todos los casos van dirigidas a las personas en lo individual, es una regla de tratamiento del imputado en el proceso penal que proscribe que puedan ser tenidos como culpables en tanto su culpabilidad no haya sido legalmente declarada.

Cuarta. La culpa in vigilando en materia electoral, implica el juicio de reproche a través del cual se pondera la responsabilidad de los partidos políticos, con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.

Cuando se trata de ilícitos administrativos que son atribuidos a un partido político por incumplimiento al deber de vigilancia (Culpa in Vigilando), la responsabilidad emana de la falta de previsión, control y supervisión de las actividades relacionadas con el partido, asumiendo las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente, excluye la imposición de una sanción por el mero resultado.

Quinta. El criterio de la culpa in vigilando en materia electoral va encaminado a evidenciar la **responsabilidad administrativa**, que no la **responsabilidad penal o culpabilidad** de los partidos políticos por los actos realizados por sus militantes, simpatizantes, o incluso de terceros, cuando éstos actúen en su ámbito de acción. Lo anterior, en virtud de que una queja en materia electoral se endereza en contra de una entidad jurídica (Partido Político), y no sobre una persona física individualmente determinada, sujeto último respecto del cual se ocuparán, en su caso, las autoridades ministerial federal y judicial competentes en el ámbito penal.

Sexta. Ambos principios se deben tomar y adecuar en lo que sean útiles y pertinentes, a la materia administrativa electoral, ya que no pueden trasladarse de forma automática, sino en la medida en que no se opongan a las particularidades de las sanciones administrativas, lo que significa por tanto, que no siempre ni todos los principios penales son aplicables, sin más, a las infracciones administrativas. Así tenemos que en nuestro concepto **no resulta aplicable sin variación alguna el principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionador en materia electoral.**

Séptima. Cuando los hechos imputados son negativos y por ende de prueba imposible para la autoridad, opera a favor de los partidos políticos la presunción de inocencia, situación que a nuestro juicio es incorrecta ya que se libera al denunciado de realizar acciones para demostrar su inocencia que resultan fáciles para los institutos políticos y que no guardan proporción con la dificultad de la prueba negativa contraria que se impone a la autoridad electoral.

PROPUESTA

En el último de los casos en que estuviéramos de acuerdo con la aplicación de la presunción de inocencia sin variación alguna al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, es importante hacer las siguientes aclaraciones: para nosotros, el hecho de que la presunción de inocencia lo sea *iuris tantum*, posibilita naturalmente que la Administración pueda desvirtuar su eficacia mediante la práctica de la actividad probatoria de cargo, momento en el cual dicha presunción desaparece, ya que si bien es cierto que la falta de prueba de cargo perjudica a la autoridad, no lo es menos que, una vez obtenida ésta, la falta de prueba de descargo perjudica al administrado, por lo que deberá afrontar dicha carga probatoria, invirtiendo la misma a efecto de no ser sancionado.

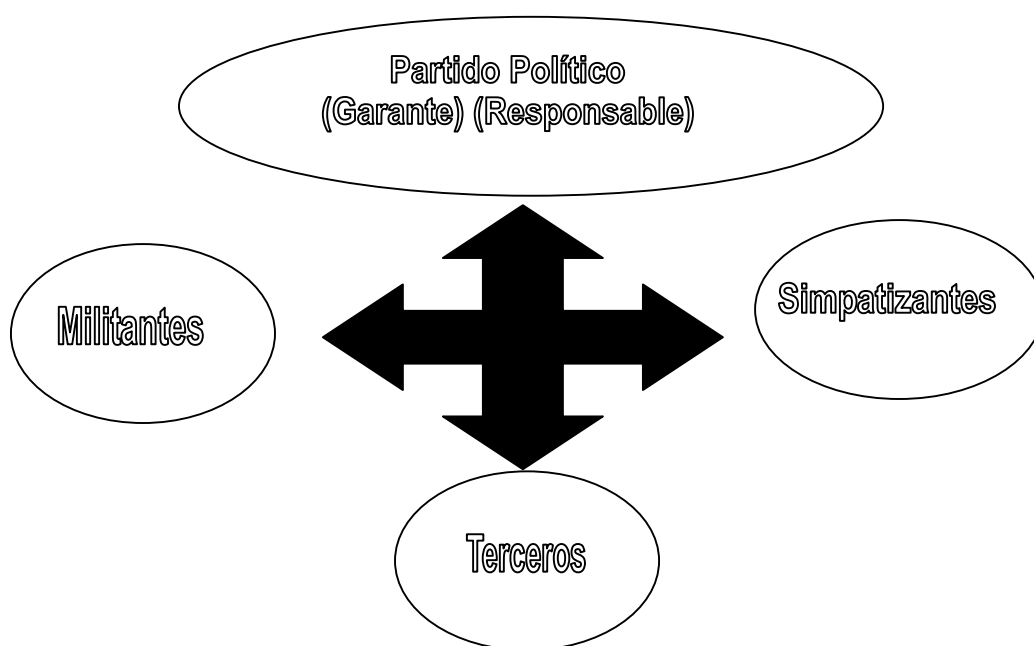
Así lo ha sostenido el Cuarto Tribunal Colegiado en la siguiente Tesis que a manera de ilustración se transcribe:

INCUPLADO. LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA CUANDO LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA QUE EN PRINCIPIO OPERA EN SU FAVOR, APARECE DESVIRTUADA EN LA CAUSA PENAL.

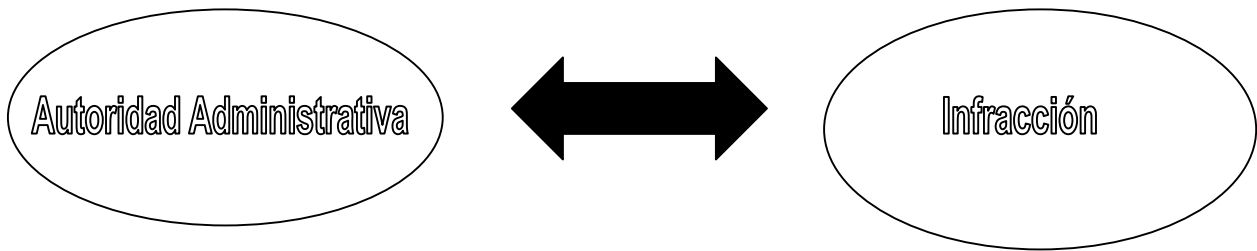
Si del conjunto de circunstancias y pruebas habidas en la causa penal se desprenden firmes imputaciones y elementos de cargo bastantes para desvirtuar la presunción de inocencia que en favor de todo inculpado se deduce de la interpretación armónica de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otro lado, el encausado rechaza las imputaciones y niega el delito, o su participación culpable en su actualización, éste necesariamente debe probar los hechos positivos en que descansa su postura excluyente, sin que baste su sola negativa, no corroborada con elementos de convicción eficaces, pues admitir como válida y por sí misma suficiente la manifestación unilateral del inculpado, sería destruir todo el mecanismo de la prueba circunstancial y desconocer su eficacia y alcance demostrativo. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 533/2004. 7 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Eneidino Sánchez Zepeda. Amparo directo 526/2004. 18 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Evaristo Coria Martínez. Secretario: Rolando Fimbres Molina. Amparo directo 567/2004. 16 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Hugo Reyes Rodríguez. Amparo directo 168/2005. 16 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretaria: Francisca Célida García Peralta. Amparo directo 531/2004. 6 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Hugo Reyes Rodríguez.

Así, la propuesta de este trabajo de investigación después del análisis y consideraciones personales que al respecto se han realizado, y con el afán de contribuir al proceso de construcción del derecho administrativo sancionador electoral, sin ir contra corriente, respecto de los principios ya generalmente aceptados que han sido trasladados del derecho penal, simplemente, **se expone una variante en su aplicación**, y así tenemos que:

1. Estamos ciertos de que los partidos políticos tienen invariablemente el deber de vigilar que las personas que actúan dentro de su ámbito de acción, desarrollen sus actividades sin quebrantar o infringir las disposiciones electorales.
2. Los partidos políticos al ser entes colectivos no son **culpables** de la realización de las infracciones, ya que como se estudió anteriormente, la culpabilidad se refiere al reproche que se hace a quien le es imputable una actuación, es decir, exclusivamente a las personas físicas; sin embargo, sí son **responsables** de dichas infracciones.



3. De igual forma, aceptamos el hecho de que es la autoridad administrativa quien tiene la carga de probar la conducta infractora.

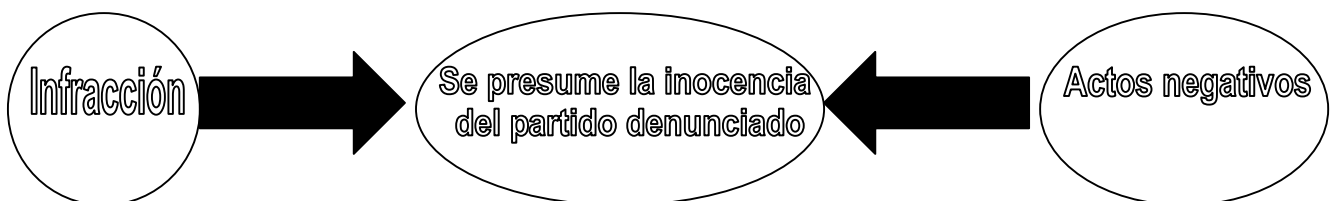


4. Una vez comprobada la infracción mediante la valoración de las pruebas recabadas por la autoridad, entraría pues aquí, **la presunción de inocencia, que presumiría dicha autoridad a favor del partido político**, es decir, lo que se presumiría es que el instituto político en cuestión realizó todas y cada una de las acciones que estaban a su alcance para poder evitar que se cometiera una infracción por parte de sus militantes, simpatizantes y/o terceros en el ámbito de su acción, situación que sin lugar a duda, daría como resultado que el partido denunciado fuera absuelto de la responsabilidad que se le imputa y de la sanción correspondiente.

5. Si: **1)** Se tiene por acreditada la infracción por parte de la autoridad;

2) Se presume que el partido cumplió con su deber de vigilancia; y

3) Al no existir la obligación ni la forma de probar los actos o hechos negativos, es decir, al no poder la autoridad acreditar que el partido denunciado no realizó los actos tendientes a vigilar los sujetos que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.



Es este el momento en el que **se invertiría la carga de la prueba**, es decir, es el partido político denunciado quien deberá acreditar todas y cada una de las diligencias que para evitar la infracción realizó.

En conclusión, al tener como base de la denuncia la acreditación fehaciente de una infracción y como regla general el presumir inocente al partido denunciado en virtud de que se presupone que cumplió con su deber de vigilancia, **será éste quien deba demostrar que no es responsable probando los hechos positivos en que descansa su postura excluyente**, sin que baste su sola negativa, para que de esta forma se libere de la sanción que le hubiere correspondido por la infracción cometida a la normatividad electoral.

De lo contrario, la presunción de inocencia se destruye, dando paso a la imposición de la sanción correspondiente al instituto político infractor, al tener la autoridad por acreditada la existencia de una violación a la normatividad electoral y el incumplimiento del deber de vigilancia del partido político.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- BACIGALUPO Silvina.- La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.- Editorial Bosh.- España, 1998.
- 2.- BAQUEIRO ROJAS Edgar.- Derecho Civil.- Editorial Harla.- México, 1999.
- 3.- BEJARANO SÁNCHEZ Manuel.- Obligaciones Civiles.- Editorial Harla.- México, 1993.
- 4.- BONNECASE Julián.- Elementos de Derecho Civil.- 7ª edición, Editorial Cajica, México, 1992.
- 5.- CÁRDENAS RIOSECO Raúl F.- La Presunción de Inocencia.-Editorial Porrúa.- México, 2003.
- 6.- CARRETERO PÉREZ Adolfo.- Derecho Administrativo Sancionador.- Editoriales de derecho reunidas.- Madrid, España, 1992.
- 7.- CASTELLANOS Fernando.- Lineamientos Elementales de Derecho Penal.- Editorial Porrúa.- México, 1992.
- 8.- COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús.- Derecho Constitucional Electoral.- Editorial Porrúa.- México, 2002.
- 9.- CUELLO CALÓN Eugenio.- Derecho Penal.- Editorial Nacional.- México, 1961.
- 10.- DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Editorial Porrúa.- México, 2001.

- 11.- DOMÍNGUEZ VILA Antonio.- Constitución y Derecho Sancionador Administrativo.- Ediciones Jurídicas y Sociales.-Madrid, 1997.
- 12.- FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, La Comisión de Arbitraje Médico y la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Boletín Mexicano de derecho Comparado, número 92, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, 1998.
- 13.- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco.- El Sistema Constitucional Español.- Dykinson.- Madrid, 1997.
- 14.- HERNÁNDEZ PLIEGO Julio A.- La Presunción de Inocencia .-Editorial Porrúa.- México, 2003.
- 15.- JAKOBS Gunther.- Estudios de Derecho Penal.- Editorial Civitas, España, 1997.
- 16.- JIMÉNEZ DE ASÚA Luis.- Principios del Derecho Penal. La Ley y el Delito.- Editorial Sudamericana.- Buenos Aires, 1990.
- 17.- LÓPEZ BETANCOURT Eduardo.-Teoría del Delito.- Editorial Porrúa.-México, 1997.
- 18.- MAGGIORE GIUSEPPE.- El Derecho Penal.-Editorial Temis.- Bogotá, 1989.
- 19.- MALJAR Daniel E.- El Derecho Administrativo Sancionador.-Editorial AD-HOC.- Buenos Aires, Argentina, 2004.
- 20.- MARTÍNEZ MORALES Rafael.- Derecho Burocrático.- Editorial Harla.- México, 1999.

21.- MEZGER Edmundo.- Tratado de Derecho Penal.- Editorial Revista de Derecho Privada.- España, 1949.

22.- MONTAÑÉS PARDO Miguel Ángel.- La Presunción de Inocencia (Análisis Doctrinal y Jurisprudencia).- Aranzadi Editorial.- España, 1999.

23.- NIETO Alejandro.- Derecho Administrativo Sancionador.- Tecnos.- España, 1994.

24.- PASCUAL ESTEVILL Luis.- Derecho de Daños.- Editorial Bosch, España, 1997.

25.- PAVÓN VASCONSELOS Francisco.- Manual de Derecho Penal Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, 1967.

26.- SANTOS BRITZ Jaime.- La Responsabilidad Civil.- España, 1991.

27.- VEGA TORRES Jaime.- Presunción de Inocencia y Prueba en el Proceso Penal.- Editorial La Ley.- España, 1992.

28.- ZAFFARONI Eugenio Raúl.- Tratado de Derecho Penal.- Editorial Cárdenas Editor.- México, 1988.

29.- Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Decimoséptima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1947.

30.- Seminario Judicial de la Federación.- Volumen 83, Segunda parte, Séptima Época.

31.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- Recurso de Apelación.- SUP-RAP-018/2003.

32.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- Recurso de Apelación.- SUP-RAP-114/2003.

33.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- Recurso de Apelación.- SUP-RAP-036/2004.

34.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.- Recurso de Apelación.- SUP-RAP-098/2003.

Legislación Consultada

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

3.- Código Civil Federal

4.- Código Penal Federal