



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y POLITICA ELECTORAL”

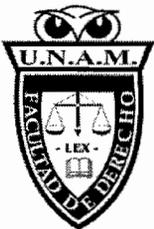
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

LILIANA ARCE POPOCA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

Al Ser Supremo, creador de la Existencia y por lo mismo, de mi propia vida.

A mi familia, toda.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, cumbre de la academia latinoamericana.

A la Facultad de Derecho de la UNAM, cuna de los más ilustres Juristas Mexicanos.

Al eminente Maestro Sr. Lic. Don Edmundo Elías Musi, Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo de la Facultad de Derecho, con mi gratitud por haberme permitido elaborar mi tesis profesional en ese H. prestigiado centro de estudios constitucionales a su muy digno cargo.

Al Señor Lic. Ignacio J. Navarro Vega, director de mi presente investigación, por su guía y paciencia, sin las cuales no hubiera sido posible su realización.

A todos mis profesores que me enseñaron y orientaron a lo largo de mis estudios y a quienes siempre los recordaré con alegría.

A quienes involuntariamente omití mencionar, pero que de alguna forma les debo agradecimiento.

“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA ELECTORAL”

INDICE

Págs.

PRÓLOGO

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

I. Concepto Doctrinal de la Responsabilidad.....	1
A. El Concepto de Responsabilidad de Hans Kelsen....	5
B. El Concepto de Responsabilidad de Alf Ross.....	7
C. El Concepto de Responsabilidad de H.L.A. Hart.....	9
II. La Responsabilidad Jurídica.....	12
A. Conceptuación Doctrinal.....	12
B. El Modelo Central de la Responsabilidad Jurídica.....	15
III. Principales Clasificaciones de la Responsabilidad.....	20
IV. La Responsabilidad por el Hecho Propio.....	25
V. Responsabilidad Civil de las Personas Morales.....	28
VI. La Sanción.....	31
VII. La Responsabilidad Civil por Resultado.....	34
VIII. Consideraciones sobre el Derecho Laboral.....	36
A. Responsabilidad derivada de las relaciones laborales ordinarias.....	38
B. Responsabilidad derivada de las relaciones Laborales en el Servicio Público.....	38
IX. Juicios de Responsabilidad.	39
X. El Derecho Administrativo en México.	41
XI. La Función Administrativa en México.....	42
XII. La Responsabilidad Administrativa.....	43
A. La Responsabilidad del Estado.....	44
B. Los Derechos Públicos Subjetivos de los Administrados.....	46
C. Las Faltas Administrativas.....	49

1. Las Faltas o Contravenciones y las Infracciones Administrativas.....	50
2. Las Faltas Administrativas Electorales y sus Sanciones en Derecho Comparado.....	54
XIII. El Procedimiento Administrativo General.....	59
A. Clasificación de los Procedimientos Administrativos.....	61
B. Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	62

CAPÍTULO SEGUNDO

HACIA UNA TEORÍA GENERAL DEL JUICIO POLÍTICO

XIV. La Responsabilidad Política Electoral.....	67
XV. Nociones sobre el Delito Político.....	69
XVI. Principios sobre el Juicio.....	74
XVII. Filosofía del Derecho y Filosofía Política, como Presupuestos de la Justicia Política.....	77
XVIII. Derechos Subjetivos Públicos y Justicia Política.....	80
XIX. Ética y Derecho.....	81
XX. Poder y Derecho.....	82
XXI. La Estructura Básica de la Justicia Política.....	83
XXII. El Juicio Político, un Acercamiento Definitorio.....	86
XXIII. El Juicio Político es un Acto No Judicial.....	89
XXIV. El Juicio de la Política y el Juicio de los Políticos.....	90
XXV. Juricidad y el Derecho de lo Político.....	91
XXVI. La Razón y la Ley.....	92
XXVII. La Legitimidad y la Legalidad.....	92
XXVIII. La Aplicabilidad de la Justicia Política.....	94

CAPÍTULO TERCERO
REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS FALTAS
ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

XXIX.	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	96
XXX.	En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.....	97
XXXI.	En la Jurisdicción Federal Electoral.....	99
XXXII.	En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...	112
XXXIII.	En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.....	115
XXXIV.	En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Personal Administrativo, de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual del Instituto Electoral del Distrito Federal.....	122

CAPÍTULO CUARTO
REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL
JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

XXXV.	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	124
XXXVI.	En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	124
XXXVII.	En el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	128
XXXVIII.	En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su Procedimiento.....	130
CONCLUSIONES		138
BIBLIOGRAFIA		144
LEGISLACIÓN		148

PROLOGO

Considerando que en la actualidad tiene pleno reconocimiento el principio de que un Estado es de Derecho, cuando el ejercicio de su poder se encuentra subordinado al orden que el promulga y cumple y que al mismo tiempo gobiernan sus leyes y no las voluntades de sus gobernantes, es decir, que sus gobernantes ejercen sus atribuciones con estricto apego a lo establecido en su legislación, solo que la integración de un Estado de Derecho implica entre otros elementos la existencia de un proceso normativo que se manifiesta en un espacio y en un tiempo determinados y que se concreta a través de la formulación de sus diferentes legislaciones.

Asimismo es del conocimiento popular que el Estado se debe organizar política y jurídicamente con apego a los principios de soberanía, separación de poderes, cumplimiento preciso de las atribuciones constitucionales para el legítimo ejercicio del poder, en el cual se concreten y respeten las garantías individuales de los integrantes de su población, en particular aquellas reguladoras de los derechos políticos de votar y ser votados. Por lo tanto se puede afirmar que con base en las consideraciones expuestas, se concluye que la consolidación de un régimen democrático, así como la existencia del Estado de Derecho se implican y se presuponen recíprocamente; y también que en la realización de dichos propósitos, tiene una capital importancia el Derecho Electoral, por que es con su apoyo, como se pueden y deben resolver los problemas que puedan surgir relacionados con la legitimación de los poderes políticos, en su calidad de órganos de expresión necesaria y constante del Estado, así como también la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades competentes que intervienen en sus procesos electorales.

Toda vez que con la participación ciudadana en los procesos electorales que garantizan el ejercicio legítimo del poder, surgen múltiples formas de transgresiones e incumplimientos a las normas electorales, ha sido necesario e indispensable el establecimiento de normas reguladoras del Derecho Electoral en nuestro país, tanto de carácter sustantivo, como de tipo procesal, de carácter administrativo y de normas especiales de contenido sancionador, inclusive de orden penal; todas ellas tendientes a controlar y regular dentro del marco legal competente, el libre ejercicio de la legislación electoral en nuestro país. El conocimiento y análisis de lo expuesto, explica y justifica la elaboración de la presente investigación.

CAPÍTULO PRIMERO
GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD

SUMARIO:

I. Concepto Doctrinal de la Responsabilidad. A.- El Concepto de Responsabilidad de Hans Kelsen. B.- El Concepto de Responsabilidad de Alf Ross. C.- El Concepto de Responsabilidad de H.L.A. Hart. II.- La Responsabilidad Jurídica. A.- Conceptuación Doctrinal. B.- El Modelo Central de la Responsabilidad Jurídica. III.- Principales Clasificaciones de la Responsabilidad. IV.- La Responsabilidad por el Hecho Propio. V.- Responsabilidad Civil de las Personas Morales. VI.- La Sanción. VII.- La Responsabilidad Civil por Resultado. VIII.- Consideraciones sobre el Derecho Laboral. A.- Responsabilidad derivada de las relaciones laborales ordinarias. B.- Responsabilidad derivada de las relaciones Laborales en el Servicio Público. IX.- Juicios de Responsabilidad. X.- El Derecho Administrativo en México. XI.- La Función Administrativa en México. XII.- La Responsabilidad Administrativa. A.- La Responsabilidad del Estado. B.- Los Derechos Públicos Subjetivos de los Administrados. C.- Las Faltas Administrativas. 1.- Las Faltas o Contravenciones y las Infracciones Administrativas. 2.- Las Faltas Administrativas Electorales y sus Sanciones en Derecho Comparado. XIII.- El Procedimiento Administrativo General. A.- Clasificación de los Procedimientos Administrativos. B.- Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD

I. CONCEPTO DOCTRINAL DE LA RESPONSABILIDAD

Consideramos trascendente precisar algunas de las características de la **Responsabilidad Jurídica**, para lo cual señalaremos que dicho concepto se origina en el latín **respondere** que significa estar obligado. La responsabilidad se encuentra en diversos campos del Derecho, de acuerdo con su contenido formal y material, por lo cual es necesario el estudio de la **responsabilidad legal**, en donde su contenido cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación por el incumplimiento, bien sea de un convenio, de un contrato o de una norma, por ello es que la doctrina general del Derecho la ubica generalmente en el ámbito del Derecho Civil, en el que surge la responsabilidad con el incumplimiento de una obligación. Por lo anterior el concepto de **Responsabilidad** *presupone el previo incumplimiento de una obligación; misma que en un sentido restringido establece que una persona es responsable cada vez que por acción u omisión causa un perjuicio o una trasgresión a un contrato o a una norma, lo que a su vez requiere la reparación del perjuicio o del daño causado, situación en la que también se puede considerar a la llamada conducta ilícita.*

La Doctrina Jurídica indica que la aplicación general de la Responsabilidad tiene diversas tendencias en cuanto a la concreción de las presunciones de **culpa**, en función del ámbito donde se produce, sea contractual, administrativa, laboral, etcétera, por otra parte se amplía a la noción de la solidaridad o seguridad social, para evitar los inconvenientes a los que puede conducir el exceso de una condición que la origina.

Además debemos manifestar que la **Responsabilidad** presenta un “**concepto unitario**” que originalmente ha sido analizado por los civilistas a través de la **culpa**, solo que el citado problema integral de la responsabilidad debe plantearse inclusive por conducto de los diversos elementos que llevan a la indemnización.

De esta forma se han formado tres corrientes doctrinarias básicas que explican el contenido de la **Responsabilidad**: una es la *Tesis Dualista*, que encuentra una diferencia importante entre la responsabilidad que llama contractual y otra a la que denomina extra-contractual. La responsabilidad extra-contractual se refiere a las fuentes de las obligaciones, en tanto que la llamada contractual se relaciona con los efectos de las obligaciones. En la práctica se presenta una diferencia esencial entre lo que es la trasgresión a la ley, misma que es defendida por el interés público y el contrato, que es defendida por los intereses de los particulares. Igualmente se indica que es diferente transgredir un deber general como es el de no hacer daño a los demás y el transgredir una obligación propia, porque hay culpas diferentes, en las que se admite su graduación, como son los casos de las contractuales, mientras que en otras se fijan en la ley, no es posible dicha admisión, toda vez que las primeras derivan del contrato que determina su naturaleza y alcance con reglas preestablecidas para graduar la culpa y que las fijan las partes, en tanto que en las últimas, no se puede hacer lo mismo, o sea que en la culpa extra-contractual, por estar determinada en la Ley, es obligatoria. Además en cierto tipo de responsabilidad existe un vínculo pre-existente que no opera en la culpa extra-contractual; por último existen dos tipos de responsabilidades en cuanto que en unas operan la prescripción, la solidaridad y otros principios jurídicos, en tanto que ciertos tipos de responsabilidad, no las admiten.

La **Tesis Monista** de la Responsabilidad, establece la idea de que no es posible que puedan operar culpas diferentes, porque la única reconocida es la culpa delictual; por ello es que algunos tratadistas señalan que entre la ley y el contrato no existe una diferencia esencial y además que al cometerse la ilicitud la obligación derivada o no del contrato, se extingue automáticamente por la pérdida o la imposibilidad de su objeto, naciendo así la única responsabilidad posible surgida de hecho ilícito. Algún sector minoritario de la doctrina considera que también se puede presentar una **Tesis Ecléctica** de la Responsabilidad, en virtud de que reconocen que la misma puede ser unitaria o dualista, según que sus

rasgos sean comunes o específicos, en los casos concretos.

Es evidente que la convivencia social genera cierto número y determinada calidad de exigencias –morales o jurídicas, o ambas cosas a la vez, que no es posible ni aconsejable desconocer o rehuir: Y también es evidente que el acatamiento de esas exigencias –es decir-, el acatamiento de esos deberes, si se trata de las exigencias contenidas en normas jurídicas- acarreará la aprobación social, y acaso el estímulo y la recompensa, en tanto que el incumplimiento de las obligaciones traerá consigo el reproche y, con éste, una reacción jurídica más o menos enérgica e intensa, según la mayor o menor importancia de las exigencias formuladas y el incumplimiento en que incurra el obligado.

Eso sucede en todo tiempo y donde quiera. Nadie –ningún integrante de la sociedad- debe quedar excluido de las consecuencias que entraña su propia conducta. Para asegurarlo se han formalizado y preservado dos principios centrales del sistema jurídico moderno: responsabilidad por la conducta propia (y en ocasiones, por la conducta ajena, bajo determinado supuestos que luego mencionaré) e igualdad de todos los hombres ante la ley.

En una sociedad primitiva hay confusión entre delitos, pecados y enfermedades. Además, se desmesura la punición: las faltas más leves son sancionadas con penas muy severas. No sucede lo mismo en una sociedad evolucionada. De hecho, un signo de la evolución social –me refiero al desarrollo pleno, no apenas al desenvolvimiento material o tecnológico- es la racionalidad en la injerencia del Derecho y del Estado en la vida de los individuos. Hay amplias zonas del comportamiento que se hallan liberadas; no tienen más frontera que el derecho ajeno. Y cuando el orden jurídico –es decir, el legislador- estima necesario regular la conducta y prever las consecuencias del incumplimiento de los deberes atribuidos por esa regulación, lo hace de manera gradual y selectiva.

Se dice que alguien es responsable cuando surge a su cargo cierta obligación frente a otra persona –o ante determinadas instancias del Estado- como consecuencia jurídica de su conducta indebida. Desde la perspectiva clásica sobre esta cuestión, la responsabilidad aparece cuando se reúnen tres elementos, a saber: acto u omisión indebidos, perjuicio producido y nexo causal entre aquéllos y éste.¹ Sin embargo, conviene aclarar que en algunos ámbitos jurídicos se ha abierto paso la exigencia de responsabilidad por la mera violación del deber, aunque de ello no deriva daño concreto alguno. Esto abarca inclusive la responsabilidad internacional de los Estados, conforme a una moderna doctrina.²

Hablar de responsabilidad es aludir a ciertas consecuencias jurídicas de un hecho o un acto determinados. Esto nos coloca en el campo de las obligaciones. En los términos del Código Civil Federal, las fuentes de las obligaciones son: el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los actos ilícitos y el riesgo profesional (artículos 1792 y siguientes). Agreguemos: la ley, que a su turno regula todas las figuras mencionadas.

A. El Concepto de Responsabilidad de Hans Kelsen

Para Kelsen, la noción de responsabilidad jurídica se refiere a una situación normativa en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado. Su definición de la responsabilidad alude a las condiciones normativas para imputar una sanción en virtud de una conducta ilícita; ser responsable equivale a ser sancionable.

De esta definición de la responsabilidad se pueden resaltar tres características, que aunque son consecuencia de su concepción de la norma jurídica y de su aproximación a la ciencia jurídica, pueden distinguirse por motivos expositivos: el carácter normativo, el carácter formal y el carácter interno de la definición de

¹ Cfr. Baudouin, “La réforme de la responsabilité...”, *Revue Générale*, Pág. 162

² Cfr. Aguiar, Asdrúbal, *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997, Pág. 76.

responsabilidad. La definición de la responsabilidad de Kelsen es normativa porque sólo tiene en cuenta condiciones exigidas y consecuencias estipuladas por normas; es formal porque sólo describe relaciones entre conceptos jurídicos – sanción, ilícito, obligación- sin hacer ninguna referencia a datos empíricos, ya sean psicológicos o causales y, por último, es interna al Derecho porque sólo se refiere a criterios exigidos por normas jurídicas, sin tener en cuenta las condiciones exigidas por otros sistemas normativos.

Tomando en cuenta que ser responsable consiste en el hecho de ser susceptible de sufrir una sanción, Kelsen reconoce seis sistemas responsabilidad a partir de tres criterios: 1) la relación ente el agente que comete el ilícito y el sujeto a quien se imputa la sanción: responsabilidad directa/ responsabilidad indirecta; 2) el carácter individual o colectivo de quien sufre la sanción: responsabilidad individual/responsabilidad colectiva y 3) la relación “interna” –intencionalidad- entre el agente del ilícito y la conducta ilícita: responsabilidad por culpa/responsabilidad por resultado.

A partir de las consideraciones anteriores se puede decir que la perspectiva de la responsabilidad de Kelsen adolece, fundamentalmente, de tres limitaciones. En primer lugar, a) reduce el ámbito de esta noción a uno de los contextos en los que se utiliza el término “responsabilidad”: aquél en el que se formulan juicios de responsabilidad. En consecuencia, Kelsen pasa por alto el análisis de contextos en los que la responsabilidad se vincula con la formulación de normas de conducta y con la formulación de los criterios para imputar sanciones –reglas de responsabilidad-. En segundo lugar, b) como consecuencia de lo anterior, al limitar el concepto de responsabilidad exclusivamente a la función de imputación de sanciones, no presta atención a la función directiva de los juicios de responsabilidad; en este sentido, no tiene en cuenta que los juicios de responsabilidad no son sólo enunciados dirigidos a los jueces indicándoles que pueden o deben imputar determinadas sanciones a quienes han cometido un ilícito, sino que también cumplen la función de dirigir directamente la conducta de

los individuos. En tercer lugar, c) deja a un lado el hecho de que los juicios de responsabilidad no sólo se refieren a una determinada situación normativa, sino que expresan una valoración de quien lo emite respecto del agente del ilícito.

B. El Concepto de Responsabilidad de Alf Ross

El análisis de la responsabilidad de Ross parte del problema que suscita la definición de conceptos jurídicos que no tienen referente empírico. Como respuesta a este problema sostiene que el término “responsabilidad” es un *término sistemático que representa* una relación entre una pluralidad disyuntiva de hechos condicionantes y una pluralidad acumulativa de consecuencias jurídicas. En estos términos, puede decirse que la responsabilidad jurídica representa, en la mayoría de los casos, la relación entre las condiciones en las que se realiza un ilícito –se vulnera un sistema normativo- y la situación normativa en la que alguien es susceptible de ser sancionado.

La vinculación de la noción de responsabilidad con un sistema normativo hace que se refleje la dimensión valorativa del sistema en el juicio de responsabilidad. Por este motivo, las nociones de culpabilidad y de castigo –estrechamente vinculadas con la noción de responsabilidad- manifiestan, en el primer caso, aquello en lo que incurre o que recae sobre el individuo al violar un sistema normativo y, en el segundo caso, la valoración de quienes aceptan el sistema. Esta dimensión valorativa del juicio de responsabilidad se refleja en dos sentidos usuales del término “responsabilidad”: *responsabilidad como carga y responsabilidad como imputabilidad*.

La expresión “ser responsable” representa una relación entre la conducta de un sujeto vinculado por un sistema normativo –expectativas de conducta- y la expresión de un reproche ante el incumplimiento de las normas de dicho sistema –sanción-. Estos dos extremos de la relación normativa permiten reconocer otros dos sentidos del término responsabilidad: *responsabilidad como exigibilidad y*

responsabilidad como sancionabilidad. La responsabilidad como “exigibilidad” pone el acento en la función directiva de los sistemas normativos y opera como criterio para determinar en qué casos está justificado exigir cuentas a alguien respecto de una conducta. La responsabilidad como “sancionabilidad” pone el acento en la función valorativa del juicio y opera como criterio para determinar en qué casos puede imponerse justificadamente un castigo.

Estos dos sentidos de “responsabilidad” permiten identificar dos momentos del proceso en el que se realiza un juicio de responsabilidad: a) la identificación del sujeto hacia el cual ha de dirigirse el juicio y b) la identificación del sujeto hacia el cual ha de dirigirse la sanción o consecuencia normativa. Estos dos momentos, combinados con el criterio de identidad entre el agente del ilícito y la persona que sufre las consecuencias del mismo, permiten identificar cuatro formas del juicio de responsabilidad: a) *responsabilidad-exigibilidad directa*; b) *responsabilidad-exigibilidad indirecta*; c) *responsabilidad-sancionabilidad directa* y d) *responsabilidad-sancionabilidad indirecta*.

Un análisis de la responsabilidad por resultado y de la responsabilidad indirecta a partir de la distinción de las cuatro formas del juicio permite ver cómo, si se deja a un lado la cuestión de la responsabilidad-exigibilidad y se atiende sólo a la responsabilidad-sancionabilidad, estos sistemas de responsabilidad no entran en conflicto con los principios que sostienen la responsabilidad intencional o por culpa. Esto es así fundamentalmente por tres razones: 1) porque son sistemas que se refieren a normas que tienen contenido distinto; 2) porque los juicios de responsabilidad expresan distintas actitudes valorativas y 3) porque los sistemas de este tipo realizan funciones de distinta naturaleza. Así, pues, 1) estos sistemas de responsabilidad-sancionabilidad suelen tener como contenido obligaciones civiles de carácter pecuniario y no conductas delictivas de carácter penal; 2) las normas que sirven como sustento a estos juicios suelen regular actividades socialmente valoradas en términos positivos o, al menos, neutros y, 3) su función se vincula con principios de justicia distributiva relativos a la distribución de costes

sociales y no, al menos no fundamentalmente, a la promoción de conductas conformes con el sistema normativo.

C. El Concepto de Responsabilidad de H.L.A. Hart

Hart, al igual que Ross, considera que los métodos ordinarios de definición no se adecuan a las características de los conceptos jurídicos en general y del concepto de responsabilidad en particular. Por este motivo propone un método de definición o elucidación adecuado a las particularidades de los conceptos jurídicos que consiste en, por un lado, especificar las condiciones en que son verdaderas frases en las que los términos relativos a estos conceptos tienen su función típica y, por otro, establecer cómo se utilizan estas frases para obtener, a partir de reglas generales, conclusiones para casos particulares.

Un análisis lingüístico del término “responsabilidad” permite a Hart reconocer cuatro sentidos del término: a) “responsabilidad” como capacidad; b) “responsabilidad” como causalidad; c) “responsabilidad” como deberes propios de un cargo o papel social y d) “responsabilidad” como sancionabilidad. Aunque estos cuatro sentidos del término “responsabilidad” son susceptibles de definiciones independientes, todos se pueden vincular, directa o indirectamente, con el sentido de “responsabilidad” como sancionabilidad. La responsabilidad como sancionabilidad representa el sentido central o primario del término “responsabilidad” en el Derecho. En otras palabras, cuando el término “responsabilidad” se utiliza en este sentido, realiza su función típica en la que “responsabilidad” no substituye o se sobrepone a otros conceptos normativos. Los otros sentidos de “responsabilidad” constituyen en distintas formas presupuestos de los juicios de “responsabilidad” como sancionabilidad.

La “responsabilidad” como capacidad da cuenta de las aptitudes psicológicas que se exigen de los sujetos para que tengan lugar determinadas consecuencias normativas. Según la naturaleza de dichas capacidades y el carácter de las

consecuencias normativas en cuestión, se pueden distinguir dos sentidos de responsabilidad como capacidad: a) la capacidad para la culpabilidad y b) la capacidad como habilitación. Las capacidades del primer tipo se refieren a las condiciones psicológicas que exigen las normas para que se den las consecuencias normativas previstas ante el ilícito. Las capacidades del segundo tipo se refieren a los requisitos de validez de determinados actos jurídicos. En ambos casos, se dice que una persona es “responsable” en el sentido de “capaz” cuando satisface determinadas condiciones subjetivas para que tengan lugar determinadas consecuencias normativas.

Cuando el término “responsabilidad” denota una relación causal pueden presentarse dos casos: que “responsable” sea sinónimo de “causante” y que se afirme que se satisface un requisito necesario para que se produzcan las consecuencias jurídicas de una norma de conducta. El primer caso corresponde a contextos en los que nos preguntamos acerca de la causa o queremos determinar quién ha sido el agente –causante- de un determinado hecho, mientras que el segundo caso tiene lugar cuando se imputa un acto o las consecuencias de un acto que es contenido de una norma de conducta: al primer contexto lo he llamado “responsabilidad como causalidad” y al segundo “causalidad en la responsabilidad”. Este segundo contexto se refiere a la causalidad como criterio de la responsabilidad- sancionabilidad y corresponde a las condiciones que establecen los sistemas normativos para considerar que una persona tiene una relación causal con un evento determinado. Según Hart y Honoré, en estos contextos imputativos –en los que se aplican normas jurídicas- se utiliza una noción de causalidad del sentido común distinta de la noción filosófica de causalidad. Esta noción de causalidad del sentido común se compone de tres conceptos de causalidad o de relación causal: el primer concepto de causa, que puede ser considerado central, es el de una contingencia –normalmente una acción humana- que inicia una serie de cambios físicos que son ejemplos de conexiones generales entre diferentes tipos de eventos; el segundo concepto de causalidad es aquél en el que una persona por medio de palabras o acciones da

razones a otra para hacer algo y, el tercer concepto de causalidad es aquél según el cual alguien provee a otro de una oportunidad que usualmente es aprovechada. Cuando la conducta de un agente se relaciona en alguno de los sentidos indicados con un ilícito, entonces se afirma que ha realizado tal ilícito, esto es, entonces puede decirse que cometió dicho ilícito. Este criterio de causalidad en la responsabilidad junto con la responsabilidad como capacidad constituyen los principales requisitos de la responsabilidad como sancionabilidad.

A diferencia de la responsabilidad como capacidad y de la causalidad en la responsabilidad, la responsabilidad como deberes propios de un cargo o papel social se vincula de manera indirecta con el concepto central de responsabilidad. Este concepto de responsabilidad no se refiere a las condiciones para imputar sanciones, sino que consiste en un criterio para determinar conductas exigibles a personas que ocupan un determinado estatus social o, en términos jurídicos, que constituyen un caso de una institución jurídica. En este sentido, son responsabilidades propias de un cargo o papel social los deberes especiales correspondientes a un rol y que constituyen una “esfera de responsabilidades” que se define mediante las reglas de fin y directrices que indican los resultados y objetivos que deben cumplir quienes se encuentren dentro de un caso de la institución de que se trate. En esta medida, dichos deberes –las normas de conducta que los establecen- constituyen un eventual apoyo para juicios de responsabilidad en el sentido de sancionabilidad.

Según Hart, aunque “sancionabilidad” y “responsabilidad” son nociones equivalentes en muchos contextos, afirmar que alguien es responsable de un ilícito no siempre significa afirmar que es susceptible de ser sancionado por el mismo. La sancionabilidad es una noción más amplia que la responsabilidad: esta última se refiere específicamente a tres tipos de criterios para imputar sanciones, mientras que la primera abarca otras cuestiones relativas a la exigibilidad de las conductas. La responsabilidad como sancionabilidad, en este sentido, se conforma mediante criterios de tres clases: criterios psicológicos; criterios relativos a la

relación causal entre la acción y el ilícito y, criterios relativos a la relación entre el agente y el sujeto sancionable. Las distintas combinaciones de criterios de responsabilidad en conjunción con normas de conducta constituyen los distintos sistemas de responsabilidad. En otras palabras, un sistema de responsabilidad se compone de normas de conducta y un conjunto de condiciones para imputar sanciones.

II. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA

A. Conceptuación Doctrinal

*“La responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor”.*³

Dice Aguilar Días que el hecho de confundir en el mismo patrimonio el crédito para obtener la reparación y la obligación respectiva no afecta la figura de la responsabilidad. Se da el desinterés dentro de la caracterización del deber reparatorio consiguiente a la responsabilidad.

Digamos, pues, que una persona es responsable cada vez que debe reparar un perjuicio, porque el término “reparar” supone que el autor del perjuicio no es el que ha sufrido. Formulemos las siguientes preguntas: “¿Hay responsable?, ¿puede la víctima volverse contra un tercero, pedirle reparación de perjuicio que sufre?”. “no siempre que hay un perjuicio hay un responsable”.

Lo que está en juego es el fundamento mismo de la responsabilidad civil. Se comprende, en efecto, que quienes adopten la definición restringida de responsabilidad, se muestren exigentes cuando se trate de obligar a alguien a reparar el perjuicio que ha ocasionado; que, sobre todo, se nieguen a condenarlo

³ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Pág. 791.

cuando nada hay reprehensible en su conducta, cuando no ha cometido culpa alguna. Pero ¿Cómo admitir tal exigencia cuando se declara que cualquier persona, aún la víctima, que soporte un perjuicio, es de él responsable? No habría ya, en el problema de la responsabilidad, sino la comprobación de un hecho escueto. Puesto que se requiere imprescindiblemente un responsable, ¿por qué, en el caso de que no haya cometido culpa alguna, habría de serlo más bien la víctima que el autor del perjuicio?

Se reconoce la diferencia entre la responsabilidad hacia sí mismos y la responsabilidad hacia los otros, pero ello confirma la existencia de dos diferentes especies de responsabilidad. En los casos de culpabilidad concurrente el evento dañoso se asigna a los autores del delito o cuasidelito, los que responden en la proporción resarcitoria correspondiente. Aquí se ve que no son responsables hacia el otro sujeto sino hacia sí mismos.

Cuando una persona es autora y víctima de modo simultáneo, no es uno solo el patrimonio afectado si no dos, ya que en la medida en que no se puede reclamar indemnización se beneficia un patrimonio y se perjudica el otro. Con referencia a la confusión entre acreedor y deudor, es un obstáculo de hecho más que de derecho, no incidiendo sobre la obligación si no sobre la posibilidad de ejecutarla. La responsabilidad añade, no es sinónima de reparación, lo que se aprecia claramente en la regla en la regla que impide invocar la propia torpeza para dar fundamento a una solicitud indemnizatoria, lo que significa una verdadera pena que carecía de base sino mediase una responsabilidad hacia sí mismo.

Colombo, dice que “No puede dejarse de reconocer la fuerza dialéctica de los argumentos que hemos sintetizado respetando todo lo posible el desarrollo estructural que les dio su autor. Impresionan por su aparente solidez y por su elegante arquitectura; pero si se los examina un poco más de cerca revelan en seguida las movedizas bases sobre que reposan. Si se acepta el punto de partida en que se coloca poco habría que añadir a su criterio, tan brillantemente expuesto;

más creemos, también que si no sucede así, que si se reemplaza ese punto de partida por el concepto clásico de culpabilidad, la solución por el propuesta contiene el germen de gruesos errores”.⁴

Naturalmente que cuando en materia de responsabilidad se ve únicamente un problema relacionado con el reparto de los daños producidos la tesis de dicho jurista es poco menos que inobjetable; quien debido a su actitud no puede cobrar una indemnización, de modo que el perjuicio tiene que soportarlo personalmente, es decir, es sin duda alguna responsable hacia sí mismo.

Cuando en una misma persona se amalgaman las condiciones de acreedor y deudor se desvanecen por completo la posibilidad de exigir el cumplimiento de la deuda, se pierde el elemento coactivo que vitaliza todo vínculo de derecho, y por ende, se desvanece también la obligación propiamente dicha, la negativa a conceder una acción contra terceros involucra otra contradicción ya que si la víctima es el mismo causante del hecho, y este hecho no influye sobre aquellos, es lógico que esa acción no puede conocerse, sencillamente porque nunca ha nacido. Suponiendo, que los terceros hayan tenido injerencia en el acontecimiento y reconozcan su falta de culpabilidad, la solución no se modifica, porque es injerencia es indiferente en la interpretación del caso: la culpa es del autor del daño y la falta de acción hacia los terceros deriva exclusivamente de ella. En el primer caso, la sanción consiste en cargar con las consecuencias de la propia actividad delictual o cuasi delictual y, en el segundo, en permitir que los perjudicados persigan el resarcimiento correspondiente.

En cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todas tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferenciales que se tiñen con la particularidad de cada rama. Así, hay responsabilidad administrativa, penal, comercial, laboral, civil, etcétera.

⁴ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit. Pág. 792.

B. El Modelo Central de la Responsabilidad Jurídica

Para elaborar el modelo de análisis de la responsabilidad se utilizara como referencia el concepto central de “responsabilidad” –responsabilidad como sancionabilidad- que abarca la mayoría de los supuestos en los que aparece la noción de responsabilidad tanto en el ámbito penal como en el civil. Posteriormente haré algunas consideraciones acerca de algunos supuestos de responsabilidad civil que se alejan considerablemente de este núcleo central del concepto de responsabilidad en el Derecho.

Los diferentes sentidos del término “responsabilidad” y los distintos elementos de la noción de responsabilidad pueden describirse a partir de la distinción de tres tipos de enunciados normativos y de las relaciones que guardan entre sí. Los enunciados normativos a los que me refiero son normas de conducta; reglas de responsabilidad y, juicios de responsabilidad. En adelante utilizaré estos enunciados normativos con los significados siguientes: por *norma de conducta* entiendo cualquier norma de mandato de acción o de fin –sean reglas, principios en sentido estricto o directrices.⁵ La expresión *regla de responsabilidad* da cuenta de reglas que establecen las condiciones necesarias para imputar sanciones a los individuos, distintas de la violación de una norma de conducta. Llamo *juicio de responsabilidad* al resultado de contrastar una acción con un sistema de responsabilidad.⁶ Un sistema de responsabilidad se compone de una norma de conducta y las reglas de responsabilidad que establecen las condiciones normativas necesarias –criterios de responsabilidad-, distintas de la violación de una norma, para que pueda imputarse una sanción en virtud de tal norma de conducta.

⁵ Para la clasificación de este tipo de enunciados utilizo las categorías propuestas por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero en op. Cit., *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*.

⁶ Aunque estos tres tipos de enunciados normativos abarcan los cuatro sentidos de “responsabilidad” analizados en el capítulo IV, no pretendo aquí ni describir usos del término “responsabilidad” ni formular reglas para tales usos. Mi objetivo es plantear un esquema para el análisis de la noción de responsabilidad, para ello utilizo estos enunciados normativos independientemente de que en ellos aparezca o no la palabra “responsabilidad”.

1. Normas de conducta. La noción de responsabilidad se relaciona con las normas de conducta de dos formas distintas: a) de manera directa, como equivalente de obligación o de deber y b) de manera indirecta, como criterio de identificación de deberes especiales.

- a) Cuando la noción de responsabilidad es equivalente a la de obligación o deber, caracteriza deónticamente la acción que es contenido de la norma. Esto es, “ser responsable” puede ser sustituido por “obligatorio” o “debido”. Enunciados como “eres responsable de traer comida a casa” o “X es responsable de pagar 1000 pts. a Y” son ejemplos de este primer caso, en los que la sustitución por “debes traer comida a casa” o “X tiene el deber de pagar 1000 pts. a Y”, no significa ninguna variación de sentido.

- b) La segunda forma en que la noción de responsabilidad se relaciona con las normas de conducta es, en cierta medida, más compleja que la primera. Se trata de contextos en los que se hace referencia a las responsabilidades propias de un cargo o papel social: “X es responsable del cuidado de sus hijos” o “el presidente de gobierno es responsable de la política internacional” son enunciados que hacen referencia a estos supuestos.

Las reglas de conducta en la forma b) se distinguen de la forma a) en que presuponen otras normas jurídicas. En primer lugar, presuponen reglas que establecen que dadas ciertas condiciones alguien tiene un determinado estatus jurídico (reglas constitutivas o institutivas). En segundo lugar, presuponen normas que establecen las conductas que deben realizar las personas que ocupan un determinado cargo, esto es, normas que establecen el rol correspondiente al estatus o institución de que se trate (normas de conducta). Estas normas de conducta –principalmente, reglas de fin y directrices- conforman una esfera de responsabilidades. En este sentido, cuando la noción de responsabilidad se vincula a un cargo o papel social generalmente se hace referencia a un conjunto indeterminado de acciones relativas a la esfera de responsabilidades correspondiente. Así, por ejemplo, cuando se dice que “X es responsable del

cuidado de sus hijos”, aunque no se establece directamente una obligación o deber respecto a una conducta concreta –alimentar, educar, etc.-, se hace referencia a la esfera de responsabilidades propia del estatus o institución jurídica de la paternidad. Esta esfera de responsabilidades se compone de todas las conductas concretas ligadas con la consecución de los objetivos de tal institución. En otras palabras, la idea de esfera de responsabilidades sirve para englobar los deberes concretos relacionados con las finalidades de una institución.

2. Reglas de responsabilidad. La noción de responsabilidad está vinculada también con normas que no tienen como propósito dirigir las conductas de los individuos, sino establecer las condiciones en que pueda imputarse una sanción en virtud de una conducta ilícita: reglas de responsabilidad. Las reglas de responsabilidad se refieren fundamentalmente a tres criterios: a) la capacidad de los sujetos normativos; b) la relación causal entre el sujeto y la conducta caracterizada por la norma de conducta y c) la relación entre el agente del ilícito y la persona a quien se dirige la sanción.

Las reglas de responsabilidad pueden describirse como reglas puramente constitutivas en el sentido de que son reglas que establecen que si se da un cierto estado de cosas, entonces se produce un resultado institucional. Esta interpretación distingue este tipo de reglas de las normas de conducta en el sentido en que las reglas de responsabilidad no dirigen la conducta de los individuos, sino que establecen una situación normativa: la imputabilidad. Así, pues, vistas como reglas puramente constitutivas con una fórmula canónica: si se da el estado de cosas Cr –se satisfacen los criterios de responsabilidad- entonces la –Imputabilidad-, las reglas de responsabilidad establecen que si se da un estado de cosas R. –capacidad, relación causal y relación entre el agente y quien es sancionado- entonces Y es imputable. En otras palabras, este tipo de reglas sirve para constituir la condición de imputable del sujeto a quien se pretende sancionar. Retomando pues, la definición de sistema de responsabilidad, se podría decir que un sistema de responsabilidad se compone de una norma de

conducta y de las reglas que establecen la imputabilidad del sujeto a quien se dirige la sanción en virtud del incumplimiento de la norma.

Los criterios a) y b) –la capacidad y la relación causal- pueden interpretarse de dos maneras simétricas dependiendo de la perspectiva que se adopte en relación con una norma de conducta; como presupuestos de la función directiva de una norma de conducta y, como condiciones de imputación de las consecuencias normativas previstas por una norma de conducta.

Si se interpretan como presupuestos de la función directiva de una norma de conducta, los criterios de capacidad y de relación causal se refieren a las aptitudes o las posibilidades de realizar la conducta ordenada por la norma. Los criterios de capacidad se refieren a las aptitudes subjetivas de dirigir la conducta, es decir, a la posibilidad psicológica de actuar en virtud a lo establecido por la norma de conducta. Los criterios de causalidad se refieren a la posibilidad fáctica de realizar la conducta o producir el resultado establecido por la norma de conducta.

Si se interpretan como condiciones para imputar sanciones, los criterios de capacidad y de causalidad se refieren, por un lado, a las aptitudes psicológicas exigidas por los sistemas normativos para irrogar las consecuencias del incumplimiento de una norma de conducta, y por otro lado, a los criterios aceptados por los sistemas normativos para considerar que existe una relación causal entre un sujeto y un ilícito o, dicho en otras palabras, para considerar que alguien ha realizado un ilícito. Cuando el término “responsable” se utiliza como sinónimo de “capaz” o de “causante” generalmente hace referencia a una regla de responsabilidad en esta segunda interpretación. Los criterios relativos a la capacidad se recogen en dos nociones: la capacidad genérica o imputabilidad y la capacidad en relación con el ilícito concreto o culpabilidad en sentido amplio. La culpabilidad en sentido amplio permite dos casos: el dolo o culpa en sentido estricto y la negligencia. Se dice que hay dolo o culpa en sentido estricto cuando el sujeto normativo realiza consciente y voluntariamente la conducta prescrita por la

norma de conducta. Se dice que hay negligencia cuando, sin que exista la voluntad de realizar un ilícito, el sujeto omite realizar, o realiza inadecuadamente, las conductas necesarias para prever un daño teniendo obligación de hacerlo.

La relación entre el agente de un ilícito –sujeto de una norma de conducta- y la persona a quien se dirige la sanción se establece por reglas que pueden constituir dos casos genéricos: casos en los que hay una relación de identidad entre el agente del ilícito y aquél a quien se dirige la sanción: responsabilidad directa y casos en los que no existe tal relación de identidad: responsabilidad indirecta. El segundo caso, cuando no hay identidad, permite, a su vez, dos supuestos particulares que dependen, de una manera difusa, de la naturaleza de la relación entre el agente y el sujeto o los sujetos que sufren la sanción. Por un lado, cuando se considera que los dos sujetos tienen una identidad independiente o autónoma se habla de responsabilidad indirecta –por ejemplo, cuando una compañía de seguros es responsable de los daños causados por un cliente- y, por otro, cuando se sanciona al grupo o colectivo al que pertenece el agente, precisamente porque, en cierta medida, su identidad personal se identifica con la del grupo se considera responsabilidad colectiva por ejemplo, en la vendetta o en las represalias de guerra⁷. La relación entre el agente del ilícito y aquél a quien se imputa la sanción puede establecerse por ley –por ejemplo, en el caso de responsabilidad de los padres respecto a sus hijos menores- o por contrato privado –por ejemplo, el contrato de seguro o de fianza.

Si se trasladan los criterios anteriores a términos normativos se puede decir que cada uno de estos criterios se refleja en dos reglas de responsabilidad distintas dependiendo de si se exige o no su presencia. En este sentido las reglas de responsabilidad pueden: establecer el dolo del agente del ilícito como requisito

⁷ En cualquier caso, la expresión “responsabilidad colectiva” es ambigua, pues el carácter colectivo puede referirse tanto a la constitución del agente del ilícito como a los criterios de identificación de sujeto pasivo de la sanción. Así, como ejemplo del primer caso, se habla de responsabilidad colectiva del Pueblo alemán, por los crímenes del holocausto judío y, como ejemplo del segundo, se habla de responsabilidad colectiva cuando se toman represalias contra la comunidad palestina, cuando hay disturbios en Jerusalén

para que tenga lugar la sanción; no requerir el dolo del agente del ilícito como condición para que tenga lugar la sanción, sino sólo negligencia; establecer que la sanción se impute al agente del ilícito y, permitir que la sanción se impute a una persona distinta del agente del ilícito, en virtud de una relación específica entre ambos sujetos. Esto lleva a concluir que el único criterio que siempre debe estar presente en la imputación de consecuencias normativas a partir de una norma de conducta es la relación causal, por acción o por omisión, entre quien es sujeto de tal norma de conducta y la acción ilícita o estado de cosas ilícito.

III. PRINCIPALES CLASIFICACIONES DE LA RESPONSABILIDAD

Para ilustrar las muy diversas significaciones que se le atribuyen a la voz “responsabilidad”, se ha vuelto lugar común la referencia a la narración que hace el Tratadista H.L.A. Hart en su obra “Punishment and Responsibility”⁸ De esta historia que se cita a pie de página, Carlos Santiago Nino sintetiza en cuatro acepciones la palabra obligación:⁹

1. Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo, relación, papel, etcétera;
2. Responsabilidad en el sentido de factor causal;
3. Responsabilidad como capacidad y como estado mental, y
4. Responsabilidad como punible o moralmente reprochable.

Ahora bien, en su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “sponsor”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez, “responder” proviene del verbo “respondere” que quiere decir “hacer frente”. Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.

⁸ Hart. H.L.A, Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law, ed. Oxford University Press, 1973, Pág. 211.

⁹ Nino, Carlos Santiago, “El concepto de responsabilidad”, La Responsabilidad, Homenaje al profesor doctor Isidoro H. Goldenberg. Atilio Anibal y Roberto M. López Cabana, directores. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1995, Pág. 15

Entre las diversas definiciones que ha registrado la doctrina sobre el concepto de responsabilidad, según la rama del Derecho, cabe destacar las siguientes, por su vinculación directa o indirecta con nuestro tema de estudio. Entre los civilistas, Rojina Villegas sostuvo en relación a la responsabilidad civil: “La existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño”.¹⁰ Aquí el acento se da en el daño. Aguilar Gutiérrez afirma: “El principio general que domina esta materia en la legislación mexicana, es el que establece que la conducta ilícita o contra las buenas costumbres observadas por una persona, entraña la responsabilidad de ésta y la consecuente obligación de reparar los daños que cause”.¹¹ Aquí encontramos el acento en la conducta ilícita. Acuña Anzorena establece que: “...la responsabilidad civil deja de ser sanción a una regla de conducta, para convertirse en una mera obligación de resarcimiento”.¹² Aquí se destaca la obligación de resarcimiento por sobre la sanción.

En materia del derecho de daños, Santos Briz desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera: “1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito. 2. La antijuridicidad de la misma y causas que la excluyen. 3. La culpa del agente. 4. La producción el daño. 5. La relación causal entre acción u omisión y el daño”.¹³ Como se verá en otro capítulo, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, los elementos 1 y 3 sufrirán modificaciones: matizaciones en el primer caso, y cambio total, en el segundo. Lo que pudiéramos concluir en este punto es que la responsabilidad civil se expresa en el deber de reparación por los daños y perjuicios causados en un momento dado.

¹⁰ Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, México, Editorial Porrúa, 1977, t. III, Pág. 296

¹¹ Citado por Pérez Carrillo, Agustín. “La Responsabilidad Jurídica”, conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho, UNAM, 1979, Pág. 60. A su vez, citado por Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y contaminación..., Pág. 7

¹² Acuña Anzorena, Estudios sobre la responsabilidad civil. Ed. Platense, 1963, p. 24, Citado por Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y contaminación..., Pág. 8

¹³ Santos Briz, Derecho de Daños, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, Pág. 22, citado por Díaz, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y contaminación..., Pág. 9

Por su parte, José María Fábregas del Pilar, nos aporta su concepto de responsabilidad –ya más enfocado a la idea de responsabilidad del Estado que buscamos- con las siguientes palabras: “La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias.”¹⁴

La responsabilidad civil en Derecho Privado tiene su referente en el Derecho Público, como responsabilidad patrimonial. Sin embargo, es común que muchos estudiosos del tema omitan hacer esta distinción terminológica y se refieran por tanto a sendos institutos en forma sinonímica. Por ello, es usual constatar que la mayoría de los autores en sus estudios subdividan la responsabilidad civil en contractual y extracontractual (o aquiliana), identificando a esta última, como típica de la responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁵ Así, la responsabilidad civil

¹⁴ Fábregas del Pilar, José Ma. La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957, Pág. 6 (Publicado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, junio de 1957).

¹⁵ Como podemos recordar, en Derecho Romano el daño en propiedad ajena –*damnum injuria datum*-, era una de las obligaciones nacidas “ex delicto”. El principio consistió, según nos informa Eugéne Petit, en que cuando una persona causaba sin derecho un perjuicio a otra atacando su propiedad, la equidad quiere que haya reparación en provecho de la víctima. Esta materia fue reglamentada en un plebiscito de probablemente –dice Guillermo F. Margadant- 286 a. de J.C., la *Lex Aquilia*. El tercer Capítulo de la mencionada ley, se refirió a los daños causados en propiedades ajenas. La indemnización fijada para estos casos era el valor más alto en los últimos treinta años. También en este supuesto, dice el último autor citado, la indemnización podía exceder considerablemente el daño sufrido, ya que, aun habiéndose causado daño parcial, parece que se debía una indemnización por el valor total. Para el cálculo del daño, se tenía en cuenta no sólo el valor comercial general, sino también las circunstancias especiales del caso, como el hecho de que la muerte de un esclavo podía dejar incompleta la orquesta privada del señor. Así, *todo quod interest* entra en cálculo del daño, pero sin incluir aspectos puramente sentimentales. Las consideraciones anteriores del Derecho Romano no dejan de tener su interés, todavía se toman actualmente en cuenta, para efectos del cálculo de la reparación por responsabilidad patrimonial del Estado, algunos de los principios básicos sentados por la *Lex Aquilia*, misma que hoy en día se le invoca para referirse a la responsabilidad civil extracontractual. Cfr. Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Prólogo de José Ma. Rizzi, (trad. De la 9ª ed. Francesa por José Fernández González), México, Editora Nacional, 1975, pp. 460 y sigs; Floris Margadant S., Guillermo, El Derecho Privado Romano (como introducción a la cultura jurídica contemporánea), 6ª ed. Corregida y aumentada, México, Editorial Esfinge, 1975, Págs. 436 y sigs.

contractual, es la que resulta del incumplimiento de obligaciones que tienen como origen un convenio o acuerdo de voluntades. En cambio, la responsabilidad civil extracontractual, es la que tiene su origen en un hecho o un acto jurídico, sin que exista vínculo previo –como sí lo habría en un contrato- entre las partes: responsable y dañado.

La consecuencia natural de la responsabilidad civil, como se colige de las definiciones arriba citadas, es la reparación de los daños que sufra injustamente alguna persona. Dicha reparación nos dice Aguilar Díaz: “Es una forma de restablecer ese equilibrio en cuya conservación se interesa una civilización avanzada que teme a la decadencia. Es también el modo de satisfacer, para cada miembro de la sociedad, su aspiración de seguridad, comprometida y amenazada por la vida moderna”.¹⁶

Ahora bien, veamos lo que se ha dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la naturaleza jurídica de la responsabilidad por culpa:

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5ª Tomo: LXVI. Página: 316.

RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURÍDICA DE LA:- “La idea de responsabilidad no constituye una noción autónoma independiente de toda premisa; ella es complementaria de una noción previa: de la obligación. La expresión “responsabilidad”, define la situación en que se encuentra el que ha faltado a su deber, o a una obligación prescrita por una norma, y se ve expuesto a consecuencias penosas. La responsabilidad no es otra cosa que la situación jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación de una obligación. La existencia de la responsabilidad está condicionada, por una parte, a una obligación preexistente y, por otra, a un acontecimiento posterior, a saber, la

¹⁶ Aguilar Díaz, José, Tratado de la responsabilidad civil, T. I, Pág. 31, citado por Barrero Sthal, Jorge Alejandro. La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1977, Pág. 6

violación o inejecución de un deber. La obligación legal es una regla de conducta fijada por el legislador, que constriñe a hacer o a no hacer una cosa. La obligación coloca al deudor en la necesidad jurídica de cumplirla; pero esa necesidad jurídica no es algo que fatalmente imponga el cumplimiento, pues deja al obligado en la posibilidad de faltar a la obligación. La violación del deber tiene una sanción, que no es otra cosa que la medida que toma el legislador, para asegurar el respeto a la norma, en caso de que sea violada. La sanción es algo indispensable a la norma, porque un mandato desprovisto de sanción, es vano. El que ha violado un deber jurídico, se enfrenta a una disposición legal y provoca la reacción del poder encargado de mantener el orden jurídico en la sociedad. La calidad de autor del daño, sólo sirve para designar al individuo que se ha enfrentado a la norma legal. El incumplimiento de la obligación puede resultar de dos distintos órdenes de causas: unas, dependientes directamente de la voluntad del deudor, como lo es el dolo, o indirectamente, como la culpa; y otras completamente independientes de la voluntad del deudor, como el caso fortuito o fuerza mayor...

...En la teoría de la culpa no hay falta sino cuando el acto lesivo es imputable al agente. Para la responsabilidad por el daño, se requiere que el acto que lo causa pueda ser imputado a la voluntad de su autor, y ante la dificultad que entraña para el ofendido acreditar que el agente ha incurrido en falta, de acuerdo con la regla general de que la prueba incumbe al que demanda, supuesto que aquél no puede observar los elementos íntimos y morales de la falta, sino que su existencia sólo puede serle revelada por métodos indirectos, especialmente cuando se trata de negligencia, se ha aceptado en teoría la inversión de la prueba, imponiendo al demandado, autor del daño, la carga de la prueba exonerante...". Precedentes: Tomo LXVI, Pág. 316.- Amparo Directo 5727/38, Sección 1ª, Rink Guillermo.- 10 de octubre de 1940.- Mayoría de 4 votos.- Disidente: Aguirre Garza.

La reparación, en principio, tiene como objeto volver las cosas a su estado anterior al daño producido, y sólo de ser esto imposible –o a elección de la persona dañada- se concede una indemnización. Ya volveremos sobre estos conceptos

más adelante. Lo que importa dejar claro ahora es que para los efectos de este estudio, la responsabilidad civil –extracontractual- o patrimonial del Estado, es aquélla exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados –con las excepciones que se apuntarán después- con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la prestación de los servicios públicos, en su sentido más amplio.

Conviene desde ahora adelantar que doctrinalmente se distingue la llamada responsabilidad en directa o indirecta. Entendiéndose la primera como aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; en cambio, la responsabilidad indirecta es aquélla que precisa identificar previamente al agente o servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado. En los regímenes que adoptan este sistema –como parcialmente lo hace nuestro sistema mexicano-, se le identifica con la subsidiariedad, es decir, que el Estado sólo intervendría en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en la posibilidad económica de resarcir los daños y perjuicios ocasionados con su actuación ilícita.

Para finalizar este capítulo, sólo restaría establecer que la responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quien dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea el servidor público causante del daño o la Administración Pública de quien depende. Lo anterior no restringe la posibilidad de repetición entre uno y otro en función de su respectiva concurrencia en los daños causados, según reglas que se establecerán después.

IV. LA RESPONSABILIDAD POR EL HECHO PROPIO

Puede afirmarse, sin temor a error, que detrás de cada problema de Derecho Civil subyace un problema de responsabilidad. Más técnicamente, **la responsabilidad** “*consiste en la obligación de reparar el perjuicio resultante de un hecho del cual*

*somos autores directos o indirectos, por haberlo realizado en contra del deber que tenemos de no perjudicar injustamente a otro, ya que en el orden civil no solamente se responde por las consecuencias perjudiciales del hecho propio, sino también por el de las personas que están bajo nuestra dependencia, y hasta por el hecho de las cosas de que nos servimos o tenemos a nuestra guarda o cuidado”.*¹⁷

El análisis de los sistemas de responsabilidad nos lleva a distinguir aquellos caso en que ella surge en forma directa, es decir, como consecuencia del hecho propio, de aquellos en que la misma es indirecta o refleja, esto es, existe a raíz de un hecho ajeno o del hecho de las cosas de que el hombre se sirve o están bajo su cuidado. La primera aparece en nuestro derecho positivo cuando se incumple la palabra empeñada mediante una decisión privada lícita o bien cuando se viola el deber genérico de no dañar mediante la comisión de un delito o de un cuasidelito.

Según cuál sea la causa generadora de la responsabilidad por el hecho propio, la misma será regida por las normas del sistema respectivo. Las reglas jurídicas determinan diversos alcances y consecuencias para cada grupo de hechos propios generadores de responsabilidad según veremos en detalle, es preciso afirmar la identidad intrínseca, cualitativa de los mismos en lo que hace a su esencia. En efecto, sea el hecho el incumplimiento de un contrato o de una declaración unilateral de la voluntad, un delito o un cuasidelito, se tratará en todos los casos de un acto ilícito civil. Además será necesario poder imputar culpabilidad al autor del hecho, deberá haberse producido daño y tendrá que existir relación de causalidad entre el hecho y el daño. Estos elementos generales y comunes de toda responsabilidad por hecho propio, a los que hay que agregar para integrar el camino que va del daño causado a la satisfacción del derecho de la víctima a ser resarcida, también como elementos necesarios y comunes, la acción, la imputabilidad y en sentido negativo, la ausencia de causales de exclusión de cualquiera de ellos.¹⁸

¹⁷ Aguiar, Henocho, Hechos y Actos Jurídicos, tomo III, (actos ilícitos, Responsabilidad Civil), Editorial TEA, Buenos Aires, 1950, Pág. 207.

¹⁸ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Pág. 940-941.

Daño es el presupuesto objetivo básico de la responsabilidad, dado el carácter eminentemente resarcitorio del Derecho Civil. Sin daño no es posible concebir responsabilidad, ya que éste tiene sentido precisamente en cuanto medio de repararlo. Gramaticalmente considerada, la locución “daño”, significa perjuicio, detrimento, menoscabo. Nuestra Ley civil se sustrae a tal consideración para circunscribir su concepto al menos amplio marco de lo patrimonial, es decir, solo es dable, en consecuencia, encontrar daño en aquello que se refiera, directa o indirectamente a consideraciones de índole económica. Por ende, esta descripta posibilidad de apreciación pecuniaria es necesario antecedente para que el elemento que analizamos pueda ser objeto de consideración jurídica.

Es también requisito del daño, el que sea cierto. Es decir, esta característica no debe ser mecánicamente superpuesta al concepto de actualidad tiempo presente o de pasado acaecimiento del daño. No son estos los únicos indemnizables. Dado que el futuro también puede serlo dentro de ciertas circunstancias. La certidumbre es así, referida, tanto a la pasada como a la presente producción del perjuicio, como a la inevitable secuela que pueda en lo sucesivo derivar del hecho ilícito.

Contrariamente a esta necesidad desarrollada, aquello que implique un daño o menoscabo puramente hipotético, que puede o no llegar causa suficiente para que pueda considerarse cumplimentado el requisito analizado, base de la responsabilidad.

No es común en los autores de Derecho Civil el tratamiento de esta cuestión como elemento de la responsabilidad civil en general y de la responsabilidad civil por el hecho propio en particular. En cambio los penalistas la han desarrollado en profundidad con referencia a la responsabilidad que es propia de su materia. Pese al señalado olvido de la doctrina civilista, la acción es, luego del daño causado, el primer elemento a tomar en cuenta para determinar la existencia o no de responsabilidad civil por el hecho propio.

V. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS PERSONAS MORALES

“Todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones, que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal, o personas jurídicas”.¹⁹ La actuación de las mismas es generadora de responsabilidad. Las personas jurídicas pueden ser demandadas por acciones civiles y puede hacerse ejecución en sus bienes. No se puede ejercer sobre personas jurídicas acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aunque sus miembros en común o sus administradores individualmente, hubiesen cometido delitos que redunden en beneficio de ellas.

Doctrina sobre la Naturaleza Jurídica de las Personas Jurídicas

Conceptúa Alfredo Orgaz, que pueden ser adecuadamente separadas en dos grupos: a) teorías naturalísticas y b) teorías propiamente jurídicas de la personalidad en el derecho. La base de tal distinción se encuentra en la posibilidad, admitida por las últimas, de extraer el concepto jurídico de persona del Derecho mismo y no de elaboraciones extrajudiciales, como acontece con las primeras.

Teoría Extrajurídica (ficción)

Enunciada sistemáticamente por Savigny supone, conforme a la generalidad de la doctrina, la imposibilidad de considerar como persona a otra entidad diversa del ser humano. La condición de ente con capacidad jurídica proviene, de acuerdo con esta teoría, de una artificiosa creación del legislador, cuya influencia resulta decisiva para el inicio y la extinción de la personalidad jurídica.

Derecho romano. El concepto de *universitas* como entidad ficta, capaz de obrar sólo mediante la intervención de representantes o mandatarios cuyos actos se consideran realizados por aquella en virtud de una ficción, conduce lógicamente a

¹⁹ En orden a su terminología, el Derecho Romano empleó una locución genérica: *universitas*. La denominación es por demás variada en la doctrina actual: persona ficta o ficticia, persona moral o ideal, de existencia moral o de existencia ideal, persona colectiva, persona social, etcétera.

un criterio de irresponsabilidad delictual o cuasidelictual de las personas jurídicas. Se considera incompatible con la esencia y el destino de las personas jurídicas el principio de su capacidad delictual. Los delitos que hay costumbre de imputar a las personas jurídicas, se cometen siempre por sus miembros o por sus jefes, es decir, por personas naturales, e importa poco que el interés de la corporación haya servido de motivo o de fin al delito, castigar la persona jurídica como culpable de un delito, sería violar el gran principio de derecho criminal que exige la identidad del delincuente y del condenado.²⁰

Los que creen que los delitos pueden ser imputados a las personas jurídicas, les atribuyen una capacidad de poder que realmente no tienen. La capacidad no excede del objeto de su institución, que es el de hacerle participar del derecho a los bienes. Todo delito implica dolo o culpa y por lo tanto la voluntad de comértelo y responsabilidad consiguiente.

La responsabilidad contractual de las personas jurídicas surge cuando incumplen los contratos que las vinculan con terceros. “Las personas jurídicas pueden, para los fines de sus institución, adquirir los derechos y ejercer los actos que no les sean prohibidos, por el ministerio de los representantes que sus leyes o estatutos les hubiesen constituido. La persona jurídica solo por medio de sus representantes, puede adquirir derechos y ejercer actos, y no por medio de los individuos que forman la corporación aunque fuese la totalidad del número.

Como regla general la persona jurídica queda obligada por los actos de sus representantes siempre que no excedan los límites de su ministerio. La extensión de los poderes de los representantes se determina en primer término en los respectivos estatutos, o en los instrumentos que los autoricen y que en ausencia de previsión expresa cabe aplicar las reglas del mandato. De allí que solo se los deba entender legitimados para efectuar actos de administración.

²⁰ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Pág. 855-856.

Aun cuando los representantes excedan sus atribuciones, si la persona jurídica si no ratifica; las gestiones, está obligada por las consecuencias de esos actos. El acto que supere la órbita del poder no obliga a la persona jurídica si no la ratifica; no obstante, si por virtud de él se hubiese enriquecido debe restituir al empobrecido el importe de su acrecimiento patrimonial.

Los casos de irresponsabilidad de las personas jurídicas, de todo lo dicho se deduce que éste ente es irresponsable cuando los responsables obran sin mandato o excediéndolo, siempre que no se ratifique su actuación. Si el acto en cuestión no lo enriquece, ni siquiera es pasible de la acción de enriquecimiento sin causa. Las personas jurídicas pueden ser demandadas por acciones civiles y puede hacerse ejecución en sus bienes. Las acciones civiles pueden promoverse contra ellas son tanto las encaminadas al cumplimiento del contrato como las que persiguen la indemnización por el incumplimiento.

En cuanto a la responsabilidad extracontractual de las personas jurídicas, analizaremos de manera particular la responsabilidad por los ilícitos civiles. No se puede ejercer contra las personas jurídicas, acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aunque sus miembros en común o sus administradores individualmente, hubiesen cometido delitos que redunden en beneficio de ellas.

Distintas teorías. Sistematizaremos las opiniones vertidos en este polémico tema, agrupándolas en función de un orden progresivo de responsabilidad o de irresponsabilidad decreciente.²¹

- Irresponsabilidad. Recibió el aporte de nombres prestigiosos excluye de manera absoluta la responsabilidad de las personas jurídicas tanto por delitos o cuasidelitos cometidos por los administradores del ente, como por la aplicación de la responsabilidad indirecta.

²¹ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op.cit. Pág. 849-852.

- Responsabilidad restringida. Con relación a los estudiosos que admiten la responsabilidad de las personas jurídicas con alcances restringidos. Impide responsabilidad a las personas jurídicas por los delitos y cuasidelitos en que hubieran incurrido sus miembros o administradores, pero deja incólume su responsabilidad indirecta ya que responden por los daños causados por los individuos que se hallasen en relación de dependencia, por las cosas de que se sirven, o que tienen a su cuidado. Se trata de apreciar la responsabilidad la responsabilidad por hechos propios, puesto que la persona jurídica no actúa sino por el ministerio de sus representantes.

- Responsabilidad amplia. Se ha limitado a establecer como única excepción al principio general de la responsabilidad civil de la personas jurídicas la irresponsabilidad de tales personas por delitos criminales... así es indudable que contra ellas se pueden ejercer acciones por indemnización de daños provenientes de un delito civil ejecutados por sus gerentes o administradores, en su calidad de tales y dentro de los límites de su ministerio; como también por cuasidelitos de los mismos.

VI. LA SANCIÓN

Otro de los elementos importantes para el Derecho Electoral Mexicano es el relativo a la sanción, la cual tiene diversas características según la proyección que se le otorgue de esta manera, el sociólogo Radcliffe –Brown la definió “como una reacción social frente a un determinado modo de conducta que con ella queda aprobado o reprobado”, definición que se ha convertido en un concepto clásico de la antropología; en opinión de dicho autor la sanción tiene una gran importancia para la sociología, ya que las sanciones proporcionan un eficaz instrumento para regular las conductas conforme a los usos sociales. En opinión de otros tratadistas su formulación margina una serie de puntos relevantes porque efectivamente su definición, al menos en uno de sus aspectos, cumple una función disuasiva, pero

lógicamente para alcanzar este objetivo la sanción debe preceder a la reacción, esto es, la sanción debe preceder a la reacción, esto es, la sanción debe existir cuando se produce la infracción de la norma, por lo cual se estima que es preferible definir a la sanción, como una promesa de recompensa por el cumplimiento de las normas de conducta socialmente reconocidas y aceptadas, o como la posibilidad de sufrir las consecuencias que acarrea su infracción. Desde ese punto de vista, la sanción tiene un elemento latente que se manifiesta con toda claridad, en el caso de las sanciones negativas, en la creencia general de la probabilidad permanente de que la amenaza se ejecute, lo cual implica otras dos características de la sanción, porque esta no puede ser arbitraria o “*ad hoc*”, su existencia debe ser general y constante. Cumpliendo esas condiciones, la sanción no solo sirve para disuadir, indica también los pasos adecuados que se deben dar para restablecer la situación cuando se ha infringido una norma o para expresar aprobación cuando ha sido respetada escrupulosamente.²²

La sanción es por supuesto, un concepto de fundamental importancia en la jurisprudencia y ha desempeñado un destacado papel en diferentes teorías jurídicas, pero no parece a ver ninguna razón válida para limitar de este modo su uso; por eso es que la sanción legal expresada en las penas, indemnizaciones y reparaciones sólo representa un medio de imponer la conformidad con las normas y de reafirmar su validez cuando han sido infringidas. Cada uno de los grupos de una sociedad tiende a desarrollar sus propios usos y los medios de mantenerlos sin tener que recurrir a un ordenamiento jurídico positivo, por lo cual las sanciones operan dentro de todo un conjunto concebible de relaciones de grupo, no solo incluyen las sanciones organizadas por la ley, sino también las opiniones y las aptitudes establecidas en las costumbres que regulan las conductas y que surgen espontáneamente en los grupos sociales, de tal forma, que tanto en las comunidades pequeñas como en los grandes sectores de la sociedad, las sanciones informales llegan hacer más radicales que las contenidas en los Códigos Penales, por lo que el concepto de sanción no tiene un interés

²² Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Págs. 464 y siguientes.

meramente jurídico, sino que su dimensión sociológica lo inserta en el ámbito del análisis del control social.

En sus orígenes la sanción tuvo un sentido esencialmente moral y religioso, significaba a la vez la pena y la recompensa instituidas para castigar una acción indebida o para premiar una buena. Su desarrollo posterior ubicó a la sanción en un plano jurídico para llegar a constituirse en una garantía del cumplimiento por parte de los gobernados, de los deberes y obligaciones constituidos por la moral, la religión y por el derecho.

Posteriormente en la integración de la cultura occidental, cuando el formalismo romano se introdujo en el ámbito de los valores filosóficos y jurídicos, se aplicó dicho vocablo para designar el acto de pactar una alianza obligatoria y a partir de entonces ha sufrido cambios de contenido y de significación en su evolución histórica, de esta forma en su sentido más antiguo la sanción se refirió al castigo o al premio retribuido por las malas y buenas acciones y después expuso el acto mismo de establecer un precepto de carácter moral, otro de carácter religioso y uno de carácter jurídico, este último, de carácter obligatorio.

Asimismo se puede señalar que conforme a la doctrina del derecho más generalizada, se establecen las categorías de sanciones jurídicas siguientes: *“sanciones relativas a los actos jurídicos en general”, se concretan en la nulidad y en la anualidad de los actos jurídicos, que abarcan todas las ramas del derecho;* *“sanciones relativas al derecho constitucional”, que se aplican a la destitución o separación de sus funciones para quienes ejercen poderes constitucionales;* *“sanciones relativas al derecho administrativo”, tienen carácter disciplinario y generalmente se concretan en la amonestación en la multa, la suspensión, el despido;* *“sanciones relativas al derecho penal”, que en realidad constituyen penas y que se concretan en multa, privación de la libertad, la muerte, etcétera,* *“sanciones relativas al derecho privado”, que se manifiestan en indemnización, pago de daños y perjuicios, incapacidad para ejercer ciertos actos, la ejecución*

forzosa de bienes, esto es el remate de bienes; “sanciones relativas al derecho internacional”, que se manifiestan en la ruptura de relaciones diplomáticas en las represalias, la intervención armada, etcétera”.²³

Finalmente se puede indicar que la sanción en una estricta acepción jurídica es un vocablo que se utiliza en la teoría jurídica para referirse al acto mediante el cual el legislador crea una ley confiriéndole el cumplimiento obligatorio de la misma.

VII. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR RESULTADO

La expresión “responsabilidad civil” abarca tres tipos de sistemas distintos: sistemas de responsabilidad por culpa en los cuales la sanción es una obligación de carácter civil; sistemas de responsabilidad por negligencia en los cuales la sanción es una obligación de carácter civil y, sistemas²⁴ de distribución de costes sociales. La primera clase de sistemas no es problemática y puede analizarse a partir de las nociones descritas anteriormente. La segunda y tercera suelen agruparse bajo la categoría de “responsabilidad por resultado”.

Se dice que hay responsabilidad por resultado con negligencia cuando, sin que exista intención o previsión, se genera o no se interrumpe una cadena causal cuyo resultado está prohibido por una norma, esto es, cuando se genera un daño. En la responsabilidad por negligencia se incumple una norma porque se omite realizar las conductas necesarias para impedir el resultado prohibido. Se considera responsabilidad “por resultado” porque las reglas de responsabilidad no exigen que dicha omisión esté conectada con ningún elemento de la voluntad del sujeto – ni con la intención ni con la previsión del sujeto-. Para estos sistemas lo relevante

²³ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Págs. 159 y siguientes.

²⁴ La expresión “sistema” tiene en este caso un sentido distinto de la expresión “sistema de responsabilidad” que he definido anteriormente. Como veremos más adelante, no se trata de la conjunción de normas de conducta y reglas de responsabilidad en el sentido descrito anteriormente, sino de reglas que asignan, distribuyen, los costes de ciertas actividades. Se trata, sin duda, de una categoría anómala que, efectivamente, es difícil de encuadrar dentro de una concepción estándar de la responsabilidad. Sin embargo, conservo, el uso del término “sistema” porque, a fin de cuentas, constituyen mecanismos preestablecidos normativamente para imputar las consecuencias de determinadas actividades.

es que se produzca un daño y que exista por parte del sujeto un deber de realizar las conductas necesarias para evitarlo. En este sentido, los sistemas de responsabilidad objetiva o por resultado en los que se requiere negligencia, al igual que la responsabilidad civil, por culpa, pueden ser descritos como la conjunción de normas de conducta y reglas de responsabilidad. En estos casos, el juicio de responsabilidad sería el resultado de contrastar una conducta –omisión negligente- con el sistema de responsabilidad.

Existen, sin embargo, otros casos que se incluyen bajo el rotulo “responsabilidad por resultado” que podrían describirse como “sistemas de distribución de costes”. Esta categoría supone, no obstante, afirmar dos cosas: que existen sistemas de responsabilidad en los que ni la intención ni la negligencia son los criterios necesarios para imputar una sanción, esto es, que las consecuencias normativas se imputan cuando existe un estado de cosas –generalmente descrito como un daño-, independientemente de la calificación de la conducta de los sujetos imputados y, como consecuencia de lo anterior, que existen sistemas de responsabilidad en los que no se requiere la violación de una norma de conducta para que se produzca una sanción. Un sistema de responsabilidad que prescinde de los criterios de responsabilidad que constituyen los requisitos de culpabilidad y negligencia renuncia a la dimensión valorativa del juicio de responsabilidad y, en este mismo sentido, un sistema de responsabilidad que prescinde de una norma de conducta renuncia, obviamente, a la dimensión directiva.

La responsabilidad por resultado que asigna costes con la única condición de la presencia de un daño se aleja considerablemente del sentido central de responsabilidad. En mi opinión, los juicios de responsabilidad que son resultado de estos “sistemas” pueden explicarse mejor como elementos de una norma de mandato. En este sentido, cuando se afirma que “X será responsable de los daños que ocasione, independientemente del nivel de cuidado que tenga para evitarlos”, lo que se hace es formular de una manera indirecta o encubierta una regla constitutiva que establece: “si Z da lugar X (daño) entonces Y es imputable”. Y, en

este sentido, la “responsabilidad por daños” que así se constituye puede verse como condición exigida por una norma de conducta que establece el deber de pagar.

VIII. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO LABORAL

El presente es un caso de derecho que no pertenece ni al Derecho Público,²⁵ ni al Derecho Privado; se trata más bien de un “Derecho Social”, es decir, un orden que aporta medios para corregir la desigualdad social y que reconoce derechos a ciertos agregados humanos. Este Derecho destacó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, primera Constitución socialista en el mundo, en concepto de Karl Lowenstein.²⁶ En esa Declaración de derechos sociales –como ha sido nombrada- se consagran artículos que protegen al trabajador; es decir, a quienes se encuentra en desventaja dentro de la lucha entre los factores de la producción: el capital y la fuerza de trabajo. El derecho laboral protege la “energía de trabajo del hombre”.²⁷

El precepto que consolidó el carácter social del derecho laboral fue el artículo 123 constitucional, cimiento del derecho tutelar de la clase trabajadora, al que deben sujetarse las normas secundarias de esta materia (atendiendo a una jerarquía de leyes) Es importante señalar que el artículo 5º de **la Ley Federal del Trabajo**²⁸ - que regula las relaciones laborales ordinarias- “fija los caracteres formales del derecho del trabajo: son normas de orden público, circunstancia que les otorga el

²⁵ Al respecto, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera manifiestan que las normas del trabajo no son de orden público, ya que éste se encuentra constituido por normas de subordinación, en tanto que la legislación del trabajo es “de integración social en beneficio de los trabajadores. Las normas de trabajo no sólo son proteccionistas o tuitivas de la clase obrera, sino que tienen una función reivindicatoria” Ley Federal del Trabajo, Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, 78ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 25

²⁶ Este autor manifiesta que “un conocido ejemplo de constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista”. Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 1982, Pág. 212. Cfr. Asimismo, García Ramírez, “Raíz y horizonte...”, Estudios jurídicos, Págs. 36-38

²⁷ De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo. Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, 11ª edición, Editorial Porrúa, México 1988, Pág. 195

²⁸ **En lo sucesivo LFT.**

carácter de derecho imperativo, lo que excluye la renuncia, por parte de los trabajadores, a sus derechos, beneficios y prerrogativas”,²⁹ es decir, la legislación del trabajo está dotada de imperatividad absoluta y son irrenunciables los beneficios que en ella se consagran a favor de los trabajadores. Lo anterior, en virtud del carácter protector de este Derecho, que por otra parte se refleja, en concepto de Mario de la Cueva, “en el deber impuesto a los trabajadores de exigir el respeto de sus derechos, y es así porque quien no hace respetar su derecho, daña a la clase a la que pertenece”.³⁰

Tómese en cuenta el principio consagrado en el artículo 18 de la LFT, que impone la obligación de interpretar la ley conforme a la finalidad de las normas de trabajo (el equilibrio y la justicia social entre patrones y trabajadores); en “caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador”.

La relación que se establece entre el Estado y sus trabajadores, conocidos como servidores públicos, no deriva de la lucha de clases, pues el interés estatal debe ser el de la colectividad; por ello esta relación de trabajo no se encuentra regulada por la LFT. Sin embargo, obviamente se trata también de un esfuerzo humano que debe quedar amparado por la ley. Por ello cuenta con una regulación específica depositada en el apartado B) del artículo 123 constitucional y en la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, reglamentaria de dicho apartado.³¹ La disciplina jurídica que estudia esta relación laboral se denomina Derecho burocrático.

²⁹ Exposición de motivos del artículo 5º de la Ley Federal del Trabajo, cit. en: De la Cueva, El nuevo derecho mexicano del trabajo..., op. Cit. Pág. 100

³⁰ Ibidem. Pág.101

³¹ **En lo sucesivo LFTSE.**

A. Responsabilidad derivada de las relaciones laborales ordinarias

Como se mencionó, la responsabilidad nace cuando se incumple alguna obligación. A pesar de que se ha estudiado ampliamente la responsabilidad en que incurre el patrón (sobre todo en lo que se refiere a riesgos de trabajo), ha sido poco estudiada la responsabilidad del trabajador, debido al carácter tutelar de la disciplina laboral. Sin embargo, ante la necesidad de evitar las conductas contrarias a derecho, se ha regulado la responsabilidad en que puede incurrir el trabajador, aunque su alcance sea realmente limitado. Es importante no perder de vista que el título decimosexto de la LFT, denominado “Responsabilidades y Sanciones”, se ocupa específicamente de este asunto, así como el artículo 992 del mismo ordenamiento, que constituye la base para sancionar la violación de obligaciones.

Los deberes que deben cumplir los trabajadores se encuentran en diversos ordenamientos, y en gran medida en el reglamento interior que rija en cada caso. En la LFT existe una regulación genérica de esos deberes, además de algunas obligaciones especiales relativas a distintos trabajos. Tienen carácter general las obligaciones de prestar el trabajo personalmente y con la eficiencia debida, así como otras inherentes o derivadas de aquélla, que se encuentran en el artículo 134 de la LFT y se refieren básicamente al cumplimiento de las normas de trabajo y de las medidas preventivas, y a la ejecución del “trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos” (fracción IV).

B. Responsabilidad derivada de las relaciones Laborales en el Servicio Público.

Bajo la óptica del derecho burocrático, las obligaciones de los servidores públicos se contemplan en el artículo 44 de la LFTSE, que de manera general incluye deberes de diligencia, obediencia, legalidad, discreción, puntualidad, observancia

de buenas costumbres, abstención de propaganda en los lugares de trabajo, y capacitación. Con base en lo anterior, la responsabilidad en que incurra el trabajador podrá acarrear el término de la relación laboral, siempre que cometa faltas de probidad, honradez o moralidad, o cuando se muestre imprudente, negligente o descuidado, revele secretos, desobedezca órdenes, destruya objetos relacionados con el trabajo, falte por más de tres días consecutivos a su trabajo sin causa justificada, o asista habitualmente bajo los efectos del alcohol o de alguna droga, incumpla las condiciones generales de trabajo, o esté sujeto a prisión decretada en sentencia firme (artículo 46).

También podrá darse la suspensión temporal de las relaciones laborales, cuando se presenten las siguientes causas: que “el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique peligro para las personas que trabajan con él”, o bien, “la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador” (artículo 45).

IX. JUICIOS DE RESPONSABILIDAD

Un Juicio de Responsabilidad es el resultado de subsumir un hecho particular en una norma de conducta general. Un juicio será correcto o justificado si dicha subsunción satisface las reglas de responsabilidad que establece el sistema normativo en relación con la norma de conducta de que se trate.

Los juicios de responsabilidad pueden interpretarse en tres formas distintas: como expresión de una valoración de un agente o una conducta; como reglas de conducta particulares, en el sentido de que deben imputarse las consecuencias normativas al agente y, como una variable débil de la anterior, como enunciados que afirman que un agente es susceptible de ser sancionado.

Tomando en cuenta lo que se ha dicho anteriormente, un juicio de responsabilidad puede rechazarse negando cualquiera de los elementos del juicio, esto es, negando el hecho particular –acción o estado de cosas- que se imputa al sujeto del juicio; afirmando que la norma de conducta no es aplicable al caso, o bien, afirmando que, aunque el hecho que se imputa y la norma es aplicable al caso, no se satisface alguna regla de responsabilidad.

Cuando se rechaza un juicio de responsabilidad negando la existencia del hecho particular pueden hacerse dos cosas: afirmar que tal estado de cosas no existe, por ejemplo, si al imputarse un asesinato se demuestra que la persona está viva y, afirmar que, aunque el hecho existe, no está relacionado con el sujeto del juicio de manera que satisfaga la noción de agente requerida para la imputación. Así retomando el ejemplo de asesinato y suponiendo una imputación muy improbable, aunque se demuestre que de hecho una persona ha muerto, dicho estado de cosas no puede imputarse a alguien que, 50 años antes del suceso, le haya dado un golpe en la nariz. En este caso, ni la distancia en el tiempo ni la relevancia de la posible herida satisfarían la noción de agente de la muerte.

Cuando para rechazar un juicio de responsabilidad se niega que una regla de conducta es aplicable al caso se aduce una justificación: se afirma que la conducta realizada no es ilícita y que, aunque así haya sido descrita en la norma de conducta que sirve como base al juicio, existen normas superiores cuya caracterización de la conducta no es compatible con la norma en cuestión. En otras palabras, se afirma que el juicio no es válido porque hay una excepción a la norma de conducta y, por tanto, no se ha violado el sistema normativo.

En los casos en los que para invalidar un juicio de responsabilidad se afirma que no se han satisfecho las reglas de responsabilidad se aduce una excusa. Las excusas hacen referencia a los presupuestos de la función directiva de las normas. Por consiguiente, pueden referirse a dos cuestiones: a la capacidad de entender lo ordenado por la norma y la posibilidad de guiar la conducta por la

norma y a la capacidad objetiva –empírica- de realizar la acción que es contenido de la norma o de iniciar la cadena causal requerida para el cumplimiento de la norma.

Resumiendo: un juicio de responsabilidad válido o correcto acerca de un agente es el resultado de subsumir una conducta del agente en un sistema de responsabilidad, esto es, en una norma de conducta respetando las condiciones de imputabilidad exigidas por el sistema particular -reglas de responsabilidad-.

X. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

La doctrina general del Derecho Administrativo indica que el mismo “*regula la estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa*”³² Como este poder se integra con múltiples elementos, de ellos surgen numerosas relaciones entre éste y el Estado y aún entre ellos mismos, siendo también necesarios coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forma. También regula los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; por ello surgen con motivo de la obtención, administración y disposición de esos medios, relaciones cuya naturaleza requiere de un régimen jurídico homogéneo y que se adecue a los medios que persigue la administración. Asimismo regula el ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa. En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo del ejercicio de los derechos, que el que se refiere al goce de los mismos; finalmente regula la situación de los particulares con respecto a la Administración. De lo anterior se desprende que la casi totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración con motivo de su organización y funcionamiento, están regidas por las normas del Derecho Administrativo que son de Derecho

³² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, Pág. 13.

Público y que asimismo son las aplicables en todos aquellos casos en los que la actividad del Estado se vincula estrechamente con la subsistencia misma de la organización estatal o con el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden, dejando para el Derecho Privado todas las actividades que no estén en esas condiciones.

XI. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Igualmente es necesario precisar el contenido y alcance de las llamadas **Funciones Administrativas**, las cuales se pueden analizar desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Con base en un criterio **formal**, la Función Administrativa se entiende como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”. La función administrativa se puede definir con base en la finalidad que el Estado persigue al realizarla y así se considera a la **Función Administrativa** como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley, definición que contiene como elementos: “el órgano que realiza la actividad”, que es un elemento **formal** y el otro elemento está constituido por “el fin que el Estado persigue al realizar la función”, que es un elemento **material**. Ahora bien se presentan dos criterios para entender lo que es la **ejecución de la Ley**: o bien “indica que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal”, o bien, se entiende por tal ejecución, “la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa”; solo que este concepto de ejecución de las leyes no es útil para dar una idea de la función administrativa, porque en unos casos es muy amplio y abarca todas las funciones del Estado y en otros es muy limitado y no agota todas las actividades administrativas. Para otro sector de la doctrina la **Función Administrativa**, *“tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en los que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión*

administrativa".³³

Otros autores definen a la **función administrativa**, teniendo en cuenta la idea de una finalidad, así señalan que la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico.

Asimismo el Derecho Administrativo indica que los principales elementos que sirven para precisar la **Función Administrativa** son los siguientes: 1.- La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico como necesario para que dentro de él se desenvuelva la función administrativa; 2.- Otro elemento constante de la función administrativa es la limitación de los efectos que produce el acto administrativo; 3.- También se estima que la función administrativa se integra con hechos materiales de trascendencia jurídica que constituyen el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales implica no la nulidad del acto, porque no se puede nulificar un acto material, pero si una restitución o una causa de responsabilidad.

En conclusión, se puede definir a la función administrativa como: "*una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales*".³⁴

XII. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El instituto de la responsabilidad patrimonial de Administración constituye uno de los temas más apasionantes del actual pensamiento jurídico.

Una administración pública tan compleja como la nuestra funcionando con varios miles de órganos e instituciones administrativas y manejadas por más de un millón de funcionarios y empleados públicos y aun por particulares, desarrolla una

³³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 53.

³⁴ *Ibíd*em, Pág. 61.

actividad que no solo beneficia a los administrados, sino que, en ocasiones, puede causar daños a las personas.

El progreso actual del derecho administrativo ha planteado la necesidad lógica y justa de que esos daños deban ser reparados. La pregunta inicial que se impone es esta: ¿quién debe reparar esos daños, el funcionario o empleado o la Administración Pública? Con anterioridad la tesis mantenida en la doctrina y en la legislación administrativa universal, fue la de la irresponsabilidad del Estado. Tenía que abrirse paso una noción nueva de la responsabilidad estatal, inspirada en propósitos de justicia.³⁵

La responsabilidad de Derecho Civil es la fuente originaria de donde posteriormente se origina la responsabilidad del Estado. Nuestra legislación alude a la “responsabilidad del estado”, en la cual se comprende “la responsabilidad de la administración pública”.

A. La Responsabilidad del Estado

El problema de la responsabilidad del Estado se desenvuelve en el marco del Estado de derecho. La resistencia del Estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas y sus serias implicaciones económicas lo convierten en un problema complejo y de difícil determinación, que retrasa la elaboración de una teoría general en materia de responsabilidad pública, tan necesaria para rematar el régimen de las garantías de los particulares.³⁶

La Constitución Italiana reconoce en el artículo 28 la responsabilidad del Estado en los términos siguientes:

Artículo 28. “*Los funcionarios y los subordinados del Estado y los organismos*

³⁵ Carrillo Flores, Antonio, La Responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, en la obra de la Procuraduría General de la República: “Obra Jurídica Mexicana”. Tomo I, Pág. 436.

³⁶ “No hemos de considerar sino la responsabilidad civil, esto es, la que se origina por un daño patrimonial y se resuelve en una indemnización”. Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, 5ª Edición, Tomo I, EISA, Madrid, 1955, Pág. 573

públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violencia de derechos. En estos casos, la responsabilidad se extiende al Estado y a sus organismos públicos”.

La responsabilidad del Estado abarca toda su actividad, en un concepto extenso y general en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Los autores especializan los temas al fijar un campo más limitado, pero constante, como es la responsabilidad administrativa o responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración Pública, que es una especie de la anterior.

El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen. Es un principio de derecho administrativo la teoría del riesgo creada por el Estado por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades.

No existe en derecho administrativo la responsabilidad del Estado por el hecho personal, porque el Estado no es un ser consciente, ni tiene voluntad, es un ente jurídico o centro de imputación de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar y que encarga a personas físicas funcionarios o empleados de la administración, realicen estos propósitos.

El Estado debe responder de los daños que ocasiona el funcionamiento de los servicios públicos y del ejercicio de sus atribuciones.

Son las personas físicas las que cometen las violaciones legales, sin culpa, dolosamente, por imprudencia o simplemente por el manejo de las cosas que originan perjuicios. Cuando una dependencia del Ejecutivo es responsable, con ello indicamos que son responsables las personas físicas que atienden esos

servicios públicos o que su funcionamiento puede originar en determinadas condiciones, una responsabilidad pública.

Durante largo tiempo se sostuvo el criterio de la responsabilidad del poder público y no se aceptó que los particulares lesionados tuvieran derecho a acción para exigir del Estado la reparación de los daños que le ocasionaren.³⁷

El principio en términos así expuesto, es a todas luces injusto y la doctrina jurídica se ha venido abriendo paso para aceptar el principio de la responsabilidad del Estado, y una teoría general que la defina y precise en sus consecuencias diversas.

De todas maneras las víctimas ocurren ante los Tribunales demandado directamente a los funcionarios responsables y subsidiariamente a las instituciones oficiales y sólo por excepción el Estado asume en forma graciosa y limitada esta responsabilidad.

B. Los Derechos Públicos Subjetivos de los Administrados

La mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho en las estructuras del poder político y administrativo lo constituye el análisis de las garantías de que el administrado dispone frente a la acción administrativa, tanto en orden a la impugnación de los actos administrativos, como en punto de la obtención de las correspondientes indemnizaciones en aquellos supuestos en los que la actividad administrativa ha lesionado la esfera jurídica, intereses, bienes y derechos de los administrados.

La teoría tradicional de la soberanía no aceptó el principio de la responsabilidad del Estado, por considerar que todo daño que éste ocasionara, deben de soportarlo los particulares. *“Lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin*

³⁷ M. Waline, Droit Administratif, 1959. Págs. 647 y siguientes.

compensación".³⁸ Existen dos nociones de responsabilidad y de soberanía, pues si se cree que el Estado es soberano, no se puede admitir que él sea responsable; y si se afirma que él es responsable no se puede admitir que él sea soberano. O la soberanía no es nada, o ella es, como se ha dicho, el carácter de una voluntad que no se determina nunca por sí misma, es decir, que no puede ser limitada por un elemento extraño ella misma, ni sometida a obligaciones más que en la medida que ella desee. Resulta de toda evidencia que una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, es decir, sometida a una obligación que se le impone a ella del exterior.

Concepción Objetiva De La Responsabilidad. El particular no tiene ningún derecho para reclamar al Estado una indemnización, porque el Estado es irresponsable. El funcionario es el único responsable de sus actos, porque está obligado al cumplimiento de la ley; con más razón cuando él actúa ilícitamente, violando la ley y ocasionando perjuicios de los que debe responder.³⁹

*"En un primer sistema, es el funcionario autor del hecho perjudicial el que es responsable con su patrimonio personal. Era la fórmula tradicional anglosajona, a lo menos para el Estado mismo, o para la colectividad local; ha sido aplicada en Inglaterra hasta el Crown Proceedings Act de 1947 y en los Estados Unidos, Hasta la ley Federal de 1946 sobre responsabilidad delictuosa. En tal sistema no implica, sin duda, que la carga de la reparación sea siempre soportada por el funcionario, pero si el Estado asume esta carga es por una aceptación más o menos graciosa; lo esencial de la fórmula es que la víctima no dispone de una acción en contra del Estado".*⁴⁰

Responsabilidad directa o sin falta. Puede la administración al actuar legalmente causar un perjuicio a un particular. Ningún reproche puede hacerse al

³⁸ León, Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, Deuxieme edition, París, 1923, Ancienne Libfontemoing y Cie. Ed. Tomo III, Pág. 427.

³⁹ B. Schwartz, Le Droit Administratif Americain, 1952. Capitulo VIII.

⁴⁰ Fábregas del Pilar y Díaz de Ceballos, José María, La Responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y Funcionarios, RGLJ, 1957.

funcionario que ha actuado en acatamiento de un mandato legal y, sin embargo, su actuación ha causado un menoscabo al patrimonio de un particular.

El moderno derecho administrativo, apoyado en razones de equidad, estima justo que el particular perjudicado con un acto legal de la Administración sea indemnizado. Esta situación crea el deber de indemnizar.

Diversas son las opiniones que se han emitido para fundamentar este principio que ha adquirido carta de naturaleza, como un principio general de derecho:

- ✓ El principio de equidad, se funda “en atemperar el rigor de la Ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previó al dictar aquella (Pallares). La Equidad es la propia justicia en su máxima expresión, una ley equitativa, se ha dicho es una ley justa.
- ✓ El principio del daño o sacrificio especial. Esta tesis fue expuesta, como ya vimos anteriormente, por León Duguit y posteriormente por Gastón Jéze. Se apoya en la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. Cuando este equilibrio social se interrumpe, el ciudadano tiene derecho a que se le elimine de esa carga especial o se le indemnice.
- ✓ El principio de lesión de García de Enterría. El concepto técnico de daño o lesión, a efectos de la responsabilidad civil, requiere pues, un perjuicio patrimonialmente evaluable, ausencia de causas de justificación (civiles) no en su comisión, sino en su producción respecto al titular del patrimonio contemplado y finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona.
- ✓ El principio de enriquecimiento indebido. Nadie debe enriquecerse a costa de los demás. Cuando la Administración al actuar, ve aumentado su patrimonio por un acto perjudicial a un particular, se enriquece indebidamente y debe indemnizarlo por esos perjuicios.
- ✓ La doctrina del riesgo social. La vida social cada día es más compleja y va

originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una enorme red de servicios públicos y de actividades públicas.

Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes, que originan serios perjuicios a los particulares, que se causan no por culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. La vida moderna divide no sólo la riqueza, sino también la miseria humana. El estado debe considerar que los perjuicios que origine ameriten indemnizaciones convenientes.

C. Las Faltas Administrativas

Con el objeto de ubicar el significado de las Faltas Administrativas y especialmente el contenido doctrinal y legal de los conceptos técnicos jurídicos aplicables a las Faltas Administrativas, se analizarán las transgresiones administrativas, primero, en el ámbito de la justicia administrativa general y después en el orden administrativo electoral, lo cual implica hacer una referencia previa a los elementos propios que utiliza dicha legislación, como son entre otros, **la ilicitud**, que en sí misma no significa ausencia de licitud, ya que ésta, en última instancia, comprende toda conducta permitida; **lo ilícito** es uno de los presupuestos fundamentales del Derecho Positivo en su acepción estricta, toda vez que en un orden más amplio de conceptos, es admisible una sistematización que no se apoye rigurosamente en ella. La ilicitud es una conducta cuya consecuencia es la sanción, es decir, que la norma describe una conducta a la que le corresponde una sanción, por lo tanto esa conducta prevista como antecedente, constituye, lo ilícito. Una determinada conducta no se sanciona por causar un daño a determinados sentimientos o intereses o valoraciones, sino porque ha sido puesta por un órgano jurisdiccional competente, como condición de una sanción, de lo que resulta que no se sancionan determinados comportamientos, porque condicionan una sanción prevista en la norma, así se considera que una conducta ilícita viola la ley, porque se adecua al supuesto

establecido en ella, es el caso de un homicidio, cuya tipificación y sanción están previstas en la Ley Penal.⁴¹

En la legislación electoral existen diversos tipos de hechos y de actos que pueden ser considerados como ilícitos, como son las **Faltas o Contravenciones** y las llamadas **Infracciones Administrativas**, pero en virtud de que las mismas no son iguales entre sí, sus respectivas sanciones tampoco pueden ser semejantes; de esta forma encontramos que para dichas faltas administrativas electorales, las sanciones pueden variar, según sus condiciones particulares; en el sistema jurídico el género es una conducta ilícita, pero como la misma se encuentra sancionada de diferente forma, ese género ilícito tendrá diferentes categorías y a cada una le corresponderá la sanción de acuerdo con la materia específica que se aplique al caso concreto.

1. Las Faltas o Contravenciones y las Infracciones Administrativas

Ahora bien, el vocablo **falta** se deriva del latín “*falladitas*” que significa **engaño**; se relaciona directamente con el término “**contravención**” que proviene de los conceptos del latín *transgressio*, que significa infracción o violación y de *violatio* o *violationis*, que proviene del término *violo*, que significa “acción de dañar o perjudicar”, de lo que resulta que **contravenir**, es actuar en contra de lo que está mandado o establecido y **contraventor**, es el agente de la falta, el trasgresor o el violador de la Ley; de esta forma se considera a la **falta administrativa** como el incumplimiento de la obligación jurídica del deber en virtud de la norma vigente aplicable; solo que en sí misma la falta constituye un peligro simple para el orden social. Por lo tanto las faltas o contravenciones administrativas “son transgresiones en formas de acciones u omisiones que violan preceptos del Derecho Administrativo y en su significación etimológico se deriva de “contra” “venia”, es decir venir en contra de la ley, chocar con la ley, con lo cual se demarca la esencia especial de un hecho o posición que contraría la ley,

⁴¹ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Pág. 964.

independientemente de cualquier intención dolosa y aún de la conciencia de transgredirla. Las faltas o contravenciones administrativas por acciones u omisiones, contrarían los intereses de la administración, al oponerse al normal desarrollo de sus actividades jurídicas y sociales. La falta o contravención consiste en no cumplir el deber impuesto por la ley a todo administrado o vinculado con la administración pública por una obligación de colaborar con el interés colectivo. Asimismo se considera que la contravención se comete por la sola desobediencia a los preceptos de la ley administrativa y el contraventor no logrará evadir la sanción prevista, alegando error, buena fe o escasa trascendencia de la falta.⁴²

En nuestro medio las faltas administrativas están constituidas por la **insubordinación**, que se entiende por la transgresión o incumplimiento a la subordinación establecida, con lo cual se altera la disciplina vigente y se concreta en una rebeldía contra el superior jerárquico; la **desobediencia**, que se manifiesta en el incumplimiento de una orden de autoridad legítima de alcance general o particular, por parte del o los destinatarios de la misma, equivale a una renuncia o negativa al cumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad legítima de alcance general o particular, por parte del o de los destinatarios de la misma, equivale a una renuncia o negativa al cumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad establecida en ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito o círculo de sus legítimas atribuciones, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempos y circunstancias; la cual se manifiesta en un descuido o falta de atención en el desempeño de las referidas obligaciones, es la comisión del cuidado que se debe poner en los deberes personales. El daño que puede ocasionar la falta administrativa es la perturbación de la actividad administrativa del Estado, vinculada a la producción de un detrimento a la Administración.

Las **Faltas Administrativas** se pueden clasificar como **instantáneas**, que son aquellas en las que su consumación tiene lugar en un solo momento y que se

⁴² Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Pág. 698.

agotan al cumplirse la acción que la configura; **permanentes** que son las que se consumen en un tiempo y que el infractor puede prolongar voluntariamente, de tal forma que sea de la misma manera violatoria de la norma transgredida en cada uno de los momentos de ese tiempo, dentro de los cuales el infractor realiza la contravención y **continuadas**, que son las faltas en las que existe una serie de acciones idénticamente violatorias dentro de la norma electoral, las cuales son ejecutadas con una misma unidad de resolución. Atendiendo a la naturaleza del resultado, pueden ser materiales, cuando su consumación exige la producción de un efecto determinado previsto por la norma y que es diferente de la acción misma cumplida por el sujeto activo; **formales**, cuando su consumación no demanda una consecuencia independiente de la acción misma por cuanto que son de pura actividad y de **daño**, cuando para su configuración se requiera la efectiva lesión del bien jurídico protegido por la norma.

La doctrina del Derecho Administrativa señala que una **infracción** “es la transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto, contrato o tratado”; *“toda persona es responsable por la infracción de leyes administrativas, así como por la de los convenios o contratos que hubiere celebrado, por lo cual procede la aplicación de las penas respectivas establecidas, o cuando menos en la obligación de resarcir los daños y perjuicios que resulten de su infracción o bien, permite reclamar su ejecución forzosa, que de no poderse lograr, se traduce en el resarcimiento de daños y perjuicios en lo civil, o en lo administrativo, o bien en la imposición de una pena, si el hecho constituye delito”*.⁴³

En relación con la **sanción** que se aplica a las faltas administrativas electorales se debe tener presente que la teoría jurídica le confiere a la sanción dos contenidos, **primero** “tiene un sentido general y amplio”, equivale a una pena o castigo normativamente establecido que se debe aplicar a quien comete una ilicitud y el **segundo** “es un sentido restringido o estricto”, se refiere al acto mediante el cual un legislador crea, en la esfera de la competencia que le asigna

⁴³ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Op. Cit., Pág. 771 y siguientes.

un ordenamiento jurídico, una norma de derecho positivo legal; asimismo se debe entender que las “**sanciones administrativas**”: *“son aquellas consecuencias represivas de su ilícito previstas en disposiciones legales administrativas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa y a través de ellas, la administración pública protege su organización y orden internos, para garantizar su buen funcionamiento”*.⁴⁴

Las Sanciones que contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para las Faltas Administrativas Electorales son las siguientes: “**la multa**”, que es un sanción pecuniaria que designa tanto la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero, como la conducta o prestación obligatoria; procederán en caso de que un particular incurra en alguna ilicitud, para lo cual el presente ordenamiento determina que la multa como sanción se aplicará de acuerdo con el salario mínimo general vigente para el distrito federal, correspondiéndole su aplicación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. “**La amonestación**”, que consiste en el requerimiento o apercibimiento para que se corrija una conducta que trasgrede una norma administrativa. “**La suspensión**”, que se entiende como la privación o limitación del empleo o de sus derechos y emolumentos, constituye una especie de censura que implica una forma de pena que en principio recae sobre el ejercicio de un cargo y que no quita el rango, ni el nivel del empleo. “**La destitución del cargo**”, equivale a separar a alguien de su empleo o cargo, de manera definitiva, como corrección o castigo. En relación con las sanciones a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, las mismas consisten en “reducción o suspensión de las ministraciones de financiamiento público”, así como las suspensión y la cancelación del registro correspondiente”.

Es procedente señalar que en materia administrativa se llegan a establecer las llamadas “**medidas disciplinarias**”, las que consisten generalmente en el extrañamiento, que es la prevención que dirige un superior jerárquico inmediato a un subordinado que ha realizado una conducta que sin afectar gravemente los

⁴⁴ *Ibídem.* Págs. 159 y siguientes.

intereses institucionales, resulta inconveniente para el buen desarrollo de las labores administrativas del área de su adscripción; y también el **apercibimiento**, que consiste en una prevención enérgica que dirige un superior jerárquico inmediato a un subordinado que ha observado una conducta, que sin afectar gravemente los intereses administrativos institucionales, resulta inconveniente para el buen desarrollo del área de su adscripción y que de repetirse, recibirá una sanción mayor.

Pueden ser sujetos de las faltas administrativas electorales, los ciudadanos, las autoridades federales, estatales y municipales, los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los ministros de culto religioso y las asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta y los partidos políticos.

La legislación mexicana electoral federal y local, ha tenido a lo largo de su historia numerosas e importantes disposiciones reguladoras de las **faltas**, tanto administrativas, como electorales.

2. Las Faltas Administrativas Electorales y sus Sanciones en Derecho Comparado

En relación con el tema presente podemos señalar que las legislaciones electorales de diversos países regulan las faltas administrativas electorales, así como sus sanciones de manera distinta a lo que dispone la Legislación Mexicana, según puede verse en los casos siguientes:

Argentina. Su legislación electoral dispone que serán sancionados los ciudadanos cuando voten más de una vez, o voten sin tener derecho a hacerlo en una elección partidaria interna, por lo que se aplica como sanción la inhabilitación por seis años para elegir o para ser elegidos. En el caso de que se falte al respeto a las autoridades electorales, se dispone un arresto o privación de la libertad hasta por quince días. El abstenerse de votar se sanciona con una multa de cincuenta a quinientos pesos e inhabilitación en el desempeño de empleos públicos durante

tres años. Por la violación de las normas electorales durante la jornada electoral, se sancionan con prisión o arresto hasta por quince días o multa que puede llegar a los quinientos pesos.

En cuanto a los empleados públicos, la falta de presentación del documento que acredite que se ejerció el derecho de sufragar ante el superior inmediato, se sanciona con suspensión hasta de seis meses y en caso de reincidencia, con el cese definitivo.

Bolivia. Su Ley Electoral establece que las Faltas Administrativas Electorales son aquellas acciones u omisiones voluntarias e involuntarias en el cumplimiento de los deberes del sufragio, que no revistan gravedad, las cuales se sancionan con multas y en ciertos casos con privación de la libertad.

Brasil. Su Ley Electoral dispone al respecto que el abstenerse de votar se podrá sancionar con una multa consistente entre el tres por ciento al diez por ciento sobre el salario mínimo de la región y por no inscribirse como elector al cumplir diecinueve años, se sanciona con una multa que fluctúa entre el diez por ciento al cien por ciento del salario mínimo de la región.

En **Costa Rica.** Se podrá sancionar con multa que fluctúa entre los cincuenta a los trescientos setenta colones o bien la privación de la libertad de veinticinco a ciento ochenta días, a los particulares que violen el secreto del voto, a los que voten sin tener derecho a hacerlo; a los que coaccionen o sobornen a los electores; a quienes se presenten al local de una junta electoral portando armas o en un notorio estado de embriaguez; a quienes sustraigan, retengan, destruyan o inutilicen la cédula personal de un elector o las papeletas de emisión del voto; a quienes impidan ejercer su derecho de voto por estar prestando sus servicios personales en un cuartel o por estar privados de su libertad en una cárcel y a quienes entreguen o enajenen su cédula personal de votación el día de los comicios, serán sancionados con multas o con privación de la libertad en el grado y medida que determinen las autoridades competentes.

Por lo que se refiere a las autoridades o funcionarios públicos, se harán acreedores a una multa de cincuenta a trescientos sesenta colones, o bien a un arresto de veinticinco a ciento ochenta días, cuando no presten el auxilio que les sea requerido por parte de las juntas electorales, o por la desobediencia de la orden de retirada impartida por el residente de una junta electoral por parte de una fuerza armada estacionada en el local de aquella; en cuanto a las autoridades electorales, la actuación abusiva del presidente de una junta para impedir que un funcionario electoral ocupe su cargo en un organismo electoral, se podrá sancionar con multa de cincuenta a trescientos sesenta colones o bien con arresto de veinticinco a ciento ochenta días.

En la **República Chilena** la violación de las normas reguladoras de la propaganda electoral en los medios de comunicación, se podrá sancionar con multas que fluctúan de entre las veinte a las cien unidades tributarias mensuales aplicables al director responsable y a la empresa propietaria o concesionaria; la realización de propaganda electoral prohibida en un cinematógrafo o en una sala de exhibición de videos, con multa de cinco a veinte unidades tributarias mensuales; el realizar propaganda electoral en lugares expresamente prohibidos, con una multa que puede ser de una a diez unidades tributarias mensuales; la suscripción del patrocinio de una candidatura a Presidente de la República, Senador o Diputado Federal sin tener derecho a hacerlo, con una multa de tres unidades tributarias mensuales.

En **Ecuador** su Legislación Electoral establece que los particulares cometan faltas electorales al negarse a prestar colaboración a los organismos electorales sin que medie causa justificada, se les aplica una sanción que consiste en suspenderlos de sus derechos de ciudadanía hasta por un año y en el caso de que se abstenga de votar, se les aplica una multa que fluctúa entre el dos por ciento al veinticinco por ciento del salario mínimo vital. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la legislación electoral ecuatoriana establece que la difusión de encuestas de opinión pública relacionadas con previsiones o preferencias

electorales, durante los treinta días anteriores al día de la elección, se sancionaran con la clausura del medio de comunicación, dentro de un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año y además con la aplicación de una multa de entre quinientos a mil salarios mínimos vitales vigentes.

En **España** su Ley Orgánica del Régimen Electoral Central establece en su artículo 153, que toda infracción de las normas electorales obligatorias deberán ser sancionadas por la Junta Electoral Competente, dicha multa podrá ser de veinte mil a doscientas mil pesetas si se realiza por particulares; respecto de la ley sobre el Régimen sobre Encuestas Electorales, las multas aplicables equivaldrán entre las cincuenta mil a las quinientas mil pesetas.

En **Guatemala** su Legislación Electoral considera como faltas administrativas electorales, todas aquellas contravenciones a la Legislación Electoral y a la de los partidos políticos que no estén considerados o tipificados como delitos electorales, porque no constituyen acciones u omisiones dolosas o culposas contra el proceso electoral ya sea para impedirlo, suspenderlo, falsearlo o el buscar alterar sus resultados.

En **Honduras** el abstenerse de votar será sancionado con una multa de veinte lempiras; el negarse a prestar los servicios de notarios o bien de testigos en una mesa electoral receptora de votos, con una multa de cincuenta lémpieras; el deteriorar o destruir propaganda electoral con multas que varían entre las cien a doscientas lémpieras; la negativa a recibir la tinta indeleble en el acto de votar, se sancionan con una multa de cincuenta lémpieras. La Legislación Electoral Hondureña determina que las organizaciones políticas serán acreedoras a la aplicación de sanciones, cuando sus funcionarios no asistan a las sesiones de los organismos electorales, siempre que hayan sido convocados legalmente, en cuyo caso se les aplicará una multa de cien lémpieras. Por las faltas que cometan en el ejercicio de las funciones electorales los representantes de los tribunales locales de elecciones, serán sancionados con una multa de hasta doscientas lémpieras.

En **PANAMÁ** el concurrir a un acto electoral perturbando el orden , o asistir a un recinto electoral con armas, se sanciona con un arresto que fluctúa entre los diez a los noventa días o con multa de cincuenta a quinientos balboas; el asistir a la votación portando armas se sanciona con el decomiso del arma y el pago de una multa que varía entre los diez a doscientos cincuenta balboas; el violar la prohibición de no abrir los lugares donde se expenden bebidas alcohólicas en las horas señaladas para los actos electorales o las votaciones, se sancionan con una multa de cien a mil balboas.

La Legislación Electoral de **Venezuela** dispone que serán acreedores a una multa de diez a veinticinco días de salario mínimo o bien de un arresto proporcional, por la negativa injustificada para desempeñar los cargos electorales para el que hayan sido designados; la falsificación registral o el impedir el proceso de votación, se sanciona con multa de veinte a cincuenta días de salario mínimo o bien con un arresto proporcional; por deteriorar o destruir propaganda, realizar propaganda por un candidato que no reúna los requisitos para ser elegible; si con ello se ocasiona perjuicio a terceros; por perturbar la realización del proceso electoral o la de actos de propaganda; por concurrir armado a los actos de inscripción, votación o escrutinio; por obstaculizar los actos de actualización del registro electoral permanente; por impedir la reunión de una mesa electoral o de una manifestación pública electoral o de cualquier otro acto legal de propaganda electoral será sancionado por las autoridades electorales en la medida y proporción de la transgresión o falta. Los funcionarios o autoridades electorales que impidan la votación de un ciudadano elector con derecho a votar, serán sancionados con una multa de diez a veinticinco días de salario mínimo o con un arresto proporcional; por la omisión de la denuncia de la comisión de cualquiera de las faltas o infracciones y aún de los delitos previstos por la Ley, así como para efectuar la actualización del Registro Electoral permanente fuera de lugar o de las horas señaladas para ello y el abstenerse dolosamente de concurrir a la instalación de una mesa electoral por parte de sus miembros o funcionarios, serán sancionados

con una multa de veinte a cincuenta días de salario mínimo o bien en su caso, con un arresto proporcional.

XIII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El acto administrativo requiere para su formación estar precedido por una serie de formalidades y de otros actos intermedios que le dan al autor del propio acto, la ilustración y la información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución que se dicta no es arbitraria sino que se apoya en las normas legales procedentes.

“El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo”, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman respectivamente, el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

El carácter común de esos tres tipos de procedimientos, de constituir el medio de realizar las tres funciones del Estado no obsta para que entre ellos se manifiesten diferencias, debidas, unas a que la técnica al procedimiento se han desarrollado ampliamente en cuanto a la función judicial y otras, a la diversidad de objetos de cada una de aquellas tres funciones. De esa forma, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente no exige normalmente colaboración alguna de los particulares, mientras que los **procedimientos** judicial y **administrativo** están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares a cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.⁴⁵

⁴⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op.Cit. Pág. 255.

Por otra parte el **Proceso Administrativo** opera cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la Administración Pública, o bien que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia Administración Pública, como pueden ser los Tribunales Administrativos o los Órganos Parajudiciales del Poder Ejecutivo, como son por ejemplo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En la doctrina Administrativa existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión **Proceso Administrativo** para aquel que se sigue ante los Tribunales Contenciosos Administrativos y en los cuales es parte de la Administración Pública.

Si tenemos presente el **Procedimiento Administrativo** es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, se comprenderá que no tiene el mismo significado que el concepto de **Proceso Administrativo**.

La doctrina española señala que el Procedimiento Administrativo es el cauce legal, de los Órganos de la Administración Pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los Actos Administrativos.

Por lo tanto si se considera que por **Proceso Administrativo** “se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas”; si además se entiende que el Procedimiento Administrativo es una serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico. Además si se considera que el Proceso Administrativo posee como característica fundamental ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes(litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente(juez) con fuerza de verdad legal, (autoridad de cosa juzgada) y que por su parte el **Procedimiento Administrativo**, es aquel que fija preestablecidamente los causes de los actos que contribuyen a un objeto final, se puede concluir que entre ambos conceptos existen plenas diferencias.

A. Clasificación de los Procedimientos Administrativos

La Doctrina del Derecho Administrativo clasifica al procedimiento administrativo conforme a diversos criterios; así se considera que puede ser “formal” y aformal”, “general y especial”, “unifásico y bifásico”, “declarativo y ejecutivo”, “técnico o de gestión”; “ordinario y especial”, “flexible o rígido”, “lineal o triangular”, etcétera.

Estimamos que la clasificación generalmente más aceptada es la que corresponde a los Procedimientos Administrativos **internos y externos**: Los Internos se refieren a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo una amonestación y los segundos, son el que se realizan por los particulares para que el acto surta a sus efectos o satisfaga ciertas formalidades o bien para que sea ejecutado o cumplido.

La doctrina administrativa también considera trascendente la clasificación de los Procedimientos Administrativos en “Previos y de Ejecución”, de “oficio y a petición de parte”.

Los Procedimientos Administrativos Externos tienen las características siguientes: legalidad, eficiencia, gratuidad, publicidad, agilidad y equidad y como requisito de legitimidad el Procedimiento Administrativo debe estar contenido en una ley o una norma reglamentaria de la misma y ser técnicamente idóneo para emitir o ejecutar el acto; solo que en México no tenemos un código o una ley expresa que regule de manera unificada a todos los procedimientos administrativos, por lo que se debe estar a lo que la ley aplicable disponga en cada caso, desde luego en concordancia con nuestra Ley Suprema en materia de procedimientos; aclarando que la “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, que es en principio la aplicable, a la fecha no contempla como objeto de la misma, el presente Procedimiento, de cualquier modo las formalidades que nuestra Constitución Federal establece relativas a los procedimientos son las mismas que se aplican para el Acto Administrativo, es decir, que se regule la forma escrita, la

competencia del órgano, la fundamentación legal, la motivación, la no retroactividad y el cumplimiento de las garantías contenida en los artículos 14 y 16 del citado ordenamiento, primero para no dejar en estado de indefensión al gobernado y segundo, para que el procedimiento se efectúe conforme a la ley.

B. Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo

Estimamos necesario que previo al estudio del Procedimiento Contencioso Administrativo, hacer una breve referencia a lo que es la Jurisdicción contencioso-administrativa, señalando al respecto que el concepto de jurisdicción unido a la expresión contenciosa-administrativa, señala la existencia de una función relativa a la decisión de los conflictos suscitados entre Administración Pública y los administrados, con motivo de actos o hechos regulados por el derecho administrativo. El ejercicio de esa función se podrá otorgar a órganos administrativos con atribuciones ante el Poder Judicial o bien ante Tribunales Judiciales, es decir en caso, ante Tribunales de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, es común emplear la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa” para referirla a los Tribunales Administrativos integrantes de la Administración Pública, aun cuando se le da a dicha expresión un sentido que técnicamente no se ajusta a su verdadero contenido jurídico.

La función jurisdiccional con respecto a la materia contencioso-administrativa, es decir, la que se ejerce con motivo de conflictos suscitados entre la administración Pública y los administrados, e inclusive bajo determinadas circunstancias entre diferentes órganos de la Administración Pública, es evidente que no deja de ser tal porque el órgano al que se le atribuye esa función sea órgano administrativo, judicial o de otro tipo. No es el órgano o su ubicación dentro de los poderes del Estado el que califica la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa”, sino que es la función que se ejerce y su contenido.

Por lo tanto se puede admitir la división del referido concepto bajo dos aspectos para afirmar como lo hace el Maestro Don Gabino Fraga, que desde el punto de vista **formal** “el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos”. Y que por otra parte desde el punto de vista **material** existe “*el contencioso-administrativo cuando se presenta una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última*”.⁴⁶

Por lo tanto se puede afirmar que en la doctrina del Derecho Administrativo existe una antinomia en la expresión “contencioso-administrativo”, sosteniendo que lo “contencioso” constituye una parte de la función jurisdiccional que se integra con lo “voluntario” y que lo “administrativo” es por oposición a lo jurisdiccional, “la aplicación de la Ley”, de donde la administración no puede al mismo tiempo aplicar la Ley y resolver a posteriori jurisdiccionalmente sobre el conflicto que esa aplicación puede provocar entre el administrado y la administración. Esto último servirá para determinar si los Tribunales a los cuales compete juzgar sobre lo contencioso-administrativo deben o no integrar la Administración, pero nada tiene que hacer con respecto a la correcta denominación dada a esa parte de la función jurisdiccional a la que compete decidir sobre las contiendas originadas por la actividad administrativa.

De lo anterior se deriva una nota importante de lo contencioso-administrativo, en éste la Administración es siempre la traída a juicio por el administrado o por un órgano particular de la Administración; la cual jamás actúa en lo contencioso administrativo como actora en la contienda contra los administrados, pese a que en determinados ordenamientos jurídicos, un acto de la Administración Pública puede ser atacado en defensa de la Ley por un funcionario expresamente autorizado para ello.

⁴⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 46.

El Procedimiento Contencioso Administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública es uno de los poderes del Estado con atribuciones y funciones específicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual en principio no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su ejercicio al conocimiento de otro Poder, que en todo caso sería el Judicial. Por dicha razón se han creado Órganos Administrativos Jurisdiccionales dentro de la propia Administración Pública, investidos de autonomía, con capacidad de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ella y los particulares que se consideran afectados por los Actos Administrativos.

Otra razón que justifica la existencia del Contencioso Administrativo se ubica en el sentido de que la jurisdicción en esta materia, implica valorar el interés público de algunas cuestiones meta jurídicas, que no podría apreciar de manera conveniente el Poder Judicial.

En relación con los alcances de las Decisiones Administrativas Jurisdiccionales, se puede hablar de los diversos tipos de Contencioso Administrativo y que son los cuatro siguientes:

- 1.- Contencioso de plena Jurisdicción o subjetivo
- 2.- Contencioso de anulación de ilegitimidad, u objetivo;
- 3.- Contencioso de represión
- 4.- Contencioso de interpretación

En el primero, el Tribunal Administrativo al revisar el acto impugnado le indica a la Administración Pública en qué sentido debe emitirse dicho acto. En el segundo, el Órgano Contencioso Administrativo se limita a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido realizado. En el tercero, se establecen y aplican las sanciones, particularmente las multas. En el cuarto, se puede enunciar indicando que por su

medio, la autoridad, antes de emitir un Acto Administrativo, solicitará al Tribunal su opinión para el sentido en que deba expedir dicho acto.

En nuestra Constitución Federal el Contencioso Administrativo estuvo contemplado en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo y tercero, pero en virtud de reformas de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, que estableció la coexistencia de los sistemas francés y anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, se produjo un mecanismo híbrido de control. En virtud de las reformas constitucionales de agosto y marzo de mil novecientos ochenta y siete, se establecieron los fundamentos vigentes en la materia, especialmente en el artículo 73 fracción XXIX-H que autoriza al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para expedir Leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las reglas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Igualmente en el artículo 104, fracción I-B, se indica que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que regulen las Leyes. Asimismo en el artículo 116 fracción V, se regula la jurisdicción contencioso administrativa de las Entidades Federativas en los términos siguientes: “Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

CAPÍTULO SEGUNDO
HACIA UNA TEORÍA GENERAL DEL JUICIO POLÍTICO

SUMARIO:

XIV.- La Responsabilidad Política Electoral. XV.- Nociones sobre el Delito Político. XVI.- Principios sobre el Juicio. XVII.- Filosofía del Derecho y Filosofía Política, como Presupuestos de la Justicia Política. XVIII.- Derechos Subjetivos Públicos y Justicia Política. XIX.- Ética y Derecho. XX.- Poder y Derecho. XXI.- La Estructura Básica de la Justicia Política. XXII.- El Juicio Político, un Acercamiento Definitivo. XXIII.- El Juicio Político es un Acto No Judicial. XXIV.- El Juicio de la Política y el Juicio de los Políticos. XXV. Juricidad y el Derecho de lo Político. XXVI.- La Razón y la Ley. XXVII.- La Legitimidad y la Legalidad. XXVIII.- La Aplicabilidad de la Justicia Política.

CAPÍTULO SEGUNDO

HACIA UNA TEORIA GENERAL DEL JUICIO POLÍTICO

XIV. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA ELECTORAL

*“La responsabilidad política se hace efectiva a través del juicio político, respecto de cierta categoría de funcionarios. El tribunal que declara esa responsabilidad es un tribunal político, lo hace a través de un procedimiento especial y aplica las sanciones fijadas en la Constitución: destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.*⁴⁷

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982, y la respectiva reforma al artículo 114 constitucional, comienza una nueva etapa donde predomina la declaración de procedencia (anteriormente desafuero) sobre el juicio político.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Se prevé que la substanciación del juicio respectivo no pueda exceder de un año.

Cuando un servidor público de los señalados en el artículo 110 constitucional cometa en el ejercicio de sus funciones algún acto u omisión que resulte en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Cámara de Diputados contará con un plazo del año siguiente a que el infractor concluyó el ejercicio de su cargo, para iniciar el procedimiento.

Los plazos de prescripción se interrumpirán tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentra protegida por la inmunidad procesal

⁴⁷ Andrea Sánchez, Francisco José de, Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano, 2ª Edición, Fundación Mexicana, A.C., México, 1993. Pág.212.

prevista en el artículo 111 constitucional , en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función. Una vez que el servidor público contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, ya que hasta entonces no ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

Esta responsabilidad política aparece cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado por la conducta de los funcionarios y se sanciona a través de un procedimiento especial que constituye lo que en nuestro derecho se denomina juicio político. De la responsabilidad política pueden derivar otras formas de responsabilidad como la penal y la civil, e incluso la aplicación de una sanción, a veces con carácter accesorio, de no poder ocupar en la Nación ningún cargo o empleo de confianza o a sueldo lo que, en substancia es una sanción administrativa. No todo funcionario administrativo está sujeto a ella; solamente los mencionados por la Constitución: presidente, vicepresidente, y ministros así como los miembros de la Suprema Corte y demás tribunales inferiores de la Nación.⁴⁸

Para que los funcionarios mencionados por la norma constitucional puedan ser querellados criminalmente o demandados civilmente es imprescindible que con carácter, previo, se pronuncie el senado acerca de su culpabilidad, o que hayan cesado en su cargo; es decir, una vez declarados culpables en juicio político quedarán sujetos a la acusación juicio y castigo según las leyes, ante los tribunales ordinarios.

la responsabilidad política se ventila, en un juicio político que es indispensable para remover a ciertos funcionarios ha quienes la Constitución ha querido garantizar la estabilidad a ninguno de los cuales se puede acusar por actos cometidos en el desempeño de sus cargos, sin llenar previamente aquel requisito, por haberse entendido que si funcionarios de esa categoría estuviesen expuestos a ser llevados a juicio con la misma facilidad que cualquier ciudadano, no podría desempeñar sus funciones con la tranquilidad necesaria. El efecto del juicio

⁴⁸ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, 12ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, 1999.pág. 995.

político consiste en despojar al acusado de su inmunidad, declarando haber lugar a la formación de la causa, para que así se pueda ventilar ante los tribunales ordinarios competentes.

XV. NOCIONES SOBRE EL DELITO POLÍTICO

El presente subtema se ocupa del marco doctrinal general de la Justicia Política de la que forma parte el Juicio Político, para lo cual se deben analizar las categorías y principios aplicables de la Ciencia Política, especialmente los de la filosofía Política, como presupuestos de la Justicia Política, que se refiere a la utilización del proceso judicial con el fin de alcanzar, mantener, acrecentara, limitar o eliminar un poder o una influencia política. La **Justicia Política** suele ser competencia de los Tribunales por acción interpuesta ya sea por funcionarios públicos o por cualquier ciudadano en las sociedades en las que se permite la libre competencia del poder político. De esta forma la parte que apela al Poder Judicial ha de presentar su demanda en forma susceptible de ser legalmente determinada; sus alegatos con respecto a los hechos de posible incriminación y comprobación, conforme al sistema jurídico concreto implicado. Dichos alegatos pueden referirse a actos intrínsecamente políticos o bien a delitos comunes en los cuales el acusado invoca una motivación política; inclusive quienes entablen el proceso respectivo pueden obtener beneficios propagandísticos debido a la calidad política de la persona implicada en esta materia.

La Doctrina General del Derecho Penal considera que el delito es el resultado de la acción del delincuente y que por ello el delito es toda acción típica, antijurídica, culpable y punible. Cuestión que es relativa, porque para llegar a la teoría analítica que lo estableció fue necesario recorrer un largo camino; inicialmente se pensó que el delito era toda infracción de las leyes de la comunidad, mientras que el pecado era la conculcación de las normas éticas o morales. Pero se vio que había en cuestiones jurídicas que no constituían delito (las relativas a las ordenanzas de la Administración, el contrabando, etcétera) y que también eran consideradas

delictivas conductas que poco tenían de criminales (la conducción sin permiso, la propaganda ilegal y otras figuras de disensión). Además conductas que antes eran delito ahora no lo son, por ejemplo el adulterio los juegos de azar, etcétera; en tanto que ahora son delito figuras que hace años eran conceptuadas infracciones meramente administrativas (las relativas a los impuestos, al contrabando).

Esa falta de guía o pauta orientadora en torno a qué se ha considerado delito en todo momento ha tratado de ser subsanada por lo que afirman que el delito lo es “*quia malum*”, porque es intrínsecamente malo, en tanto que la infracción administrativa lo es “*quia prohibitum*”, porque está prohibido por la autoridad del momento, solución que no resuelve el problema (y mucho menos, a la vista de los ejemplos citados), sino que lo traslada a la comunidad encargada de determinar lo malo y lo prohibido. Por eso quizá lo más práctico sea acudir a la solución tan cínica como practica, propuesta por el inglés Jeremy Bentham: “es delito lo que la ley considera como tal”. Al fin y al cabo, la teoría analítica antes enunciada tiene en cuenta este acertó al exigir el requisito de la tipicidad, esto es, que es preciso que todo delito esté catalogado o tipificado en el Código o en alguna Ley.⁴⁹

*“El clásico **delito político** consiste en intentar obtener un lugar en el poder político o perjudicar a la apersona que lo ejerce, por medio de acciones incompatibles con las normas que regulan un sistema político vigente positivo; por su parte el Estado puede considerara al **delito político** en términos muy amplios en el que cualquier cosa puede ser considerada como delito, actualmente se establecen formas de delitos políticos que pudieran tener como consecuencia poner en peligro la seguridad del estado, que equivale a una concesión proteccionista de los intereses de un sistema político establecido. De esta forma las legislaciones de los países desarrollados tienden a estrechar los límites de las actividades políticas lícitas , para facilitar la prevención o la detección por parte de la estructura estatal, de cualquier organización o propaganda que le sean hostil, aun en sus niveles menores, por lo que los peligros internos y externos han dado origen a conceptos*

⁴⁹ Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, S.A; Madrid, 1998. Pág. 287.

*como el “de desmoralizar a la nación” o “a sus fuerzas armadas o “a sus grupos de seguridad” y también al concepto de “poner en peligro el orden, la paz y aun la existencia e independencia del Estado”, para justificar y fijar medidas de represión para cualquier tipo de oposición real o imaginaria, así por ejemplo, el Estado establece delitos como “el perjurio o el desacato a las autoridades o a los Tribunales”, con lo cual el área de su control legal la amplía o extiende a ciertas actitudes o acciones políticas con lo que logran difamar o intimidar a sus oponentes o cuando menos lograr beneficios de propaganda. De lo anterior resulta que en el marco de un constitucionalismo liberal, el valor de un **proceso político** depende de las presiones psicológicas y políticas de un momento determinado; en todo caso teniendo presente la importancia de las instituciones y procesos jurídicos y tradicionales, el **proceso político** “se caracteriza por ser un factor generador de riesgos impredecibles”, a diferencia de las acciones administrativas o judiciales”.⁵⁰*

Igualmente se puede indicar que fuera del campo del constitucionalismo liberal, el anterior factor generador de incertidumbre se reduce, a veces, hasta el punto de desaparecer. Posiblemente el Poder Judicial no solo se relaciona con las autoridades políticas estatales del momento por medio de premisas sociales comunes, lo cual es común en todas las sociedades, sino que también dependen directamente de ellas. De esta forma el factor de incertidumbre desaparece por completo en los procesos judiciales de países totalitarios o dictatoriales, en los que los procesos judiciales, por cuanto que amoldaban los alegatos y las pruebas a las necesidades políticas de quienes ejercían el poder, mismos que construían de antemano los hechos incriminatorios y procuraban ajustarlos a las hipótesis “de traición” previstas para los acusados y de esta manera cooperaban públicamente con la parte acusadora, lo cual destruía la esencia de la justicia política.

En los procesos políticos normales, a la hora de adoptar oficialmente una decisión,

⁵⁰ Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Edición Española, Editorial Aguilar, S.A; Madrid, 1975; Tomo 7, Pág. 348.

se considera el supuesto comportamiento delictivo realizado por el adversario político con base en supuestos reales o imaginarios; no obstante, el fallo frecuentemente se basa en una proyección hacia el futuro del supuesto comportamiento atribuido al acusado en su pasado; la responsabilidad criminal por hechos u acciones ocurridas, se transformaba en responsabilidades para futuros hechos y la tesis de la “conspiración criminal” se manipulaba a fin de que coincidiera con la tesis de conspiración.

Son ejemplo de lo anterior los procesos políticos de líderes y miembros destacados de regímenes políticos han tenido como consecuencia un creciente número de procesos por orden y mandato de los sucesores en el poder, el máximo ejemplo lo encontramos en los tribunales para los procesos de crímenes de Guerra de Núremberg y Tokio.

Es común que a la responsabilidad por una acción política infructuosa, se sumen las acusaciones de violación de normas constitucionales, formas legales de enriquecimiento personal y actos inhumanos y brutales considerados como Crímenes de Guerra o Delitos contra la Humanidad.

Los procesos aplicados a los regímenes anteriores a los que ejercen el poder, combinan las características más problemáticas de los procesos políticos. Invariablemente suscitan la actuación de un Tribunal ad hoc, es decir, nombrar jueces para un fin específico, así como la réplica “tu quoque” discutida anteriormente. Además adolecen de efectos de procedimiento, de restricciones a la libertad de defensa y la falta de medios y Tribunales de Apelación; se orientan en gran medida a la creación de una imagen políticamente conveniente para quien ejerce el poder.

La frecuencia y la celebridad de los procesos políticos dependen de una serie de variables de tiempo y de lugar.

En la realidad social las supuestas amenazas físicas graves al orden, la paz, y la seguridad social, política, racial y aun religiosa, justifica que las autoridades establecida recurren frecuentemente a su estructura judicial; para influir en las decisiones de los Tribunales en los Procesos políticos, en los que en muchos casos, hay una interacción local entre la violencia irregular e ilegal por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y los procedimientos judiciales del mismo.

Sin embargo cuando el acceso a los Tribunales es relativamente libre y legítimo, los testigos son protegidos frente a toda posible forma de intimidación o de violencia, en cuyo caso los Tribunales pueden ejercer una doble función, por una parte, legitiman la reacción oficial frente a los desafíos abiertos a las autoridades constituidas y por otra parte, se permite someter la acción oficial a una supervisión superior, la cual actúa como freno al desarrollo de la violencia gubernamental.

Por otra parte en caso de que no se produzca ningún desafío físico grave a la autoridad establecida, la posibilidad de procesamiento político está unida a consideraciones de tipo táctico y propagandístico. Asimismo depende de la fuerza o de la debilidad de las tradiciones liberales, de los criterios ideológicos, de diversas perspectivas de erosión continua de la autoridad existente y de la calma o el temor de los funcionarios del Gobierno, ante situaciones fuera de su control, para que se opere una legítima aplicación del Juicio Político.

Todo Tribunal Electoral que realiza actos de justicia política normalmente rechaza los argumentos de ilegalidad y de prejuicios que se le imputan en los juicios políticos e insiste en la estricta legitimidad de sus bases de acción; solo si los Tribunales aplican una norma vigente improcedente para el hecho o acto concreto, “actúan bajo la influencia de los órganos y de los poderes instituidos”, da por resultado que dichas acciones de los Tribunales solo sirven para apoyar, mitigar o controlar los actos ilegítimos de los órganos políticos del Estado.

En la práctica social la utilización de los aparatos judiciales con el fin de alcanzar y al mismo tiempo legitimar metas políticas dá origen a cuestiones de adecuación, necesidad y utilidad, la justificación de las metas perseguidas y los métodos aplicados, continuará siendo siempre el tema de debates en lo general y en cada caso particular; mientras tanto el recurso a procedimientos judiciales, políticos, especialmente por parte del Estado, quedará sujeto al ejercicio legítimo de su poder.

Una paradoja de la Justicia Política es que la represión es tanto más efectiva, cuanto es menos necesaria; es decir, cuando el régimen combate a minorías pequeñas , transitorias o de poca significación y es menos efectiva cuanto más tentadora par el régimen, por ejemplo ante una organización y una opinión de minorías fuertes y constantes. Otra paradoja fundamental es que el valor del procedimiento legal para transmitir o reforzar la legitimidad de un régimen, depende en gran parte de la medida de que tal procedimiento respete las limitaciones al procedimiento político, o sea, el grado o trascendencia de las pruebas de una acción concreta del pasado, la libre postulación y enfrentamiento de los testigos, la libertad de la defensa y la distancia organizativa e intelectual entre la parte que acusa y el Tribunal competente.

XVI. PRINCIPIOS SOBRE EL JUICIO

Es necesario llevar a cabo una breve referencia al contenido del concepto Juicio para ubicar el sentido y el alcance del “**Juicio Político**” así como el de la proyección de los juicios administrativos y electorales laborales que trataremos posteriormente.

En su ámbito genérico, **el juicio** se entiende como una facultad del entendimiento, en cuya virtud el ser humano puede distinguir entre el bien y el mal y entre lo verdadero y lo falso, pero también como una acción de juzgar, e inclusive , la

comparación entre dos ideas para conocer sus relaciones , o bien , como opinión o dictamen.⁵¹

En el mismo sentido lato se entiende que **JUICIO** “es la acción y efecto de juzgar, como una operación sustancial de la jurisdicción que consiste en decir el derecho en un caso concreto”, también en dicho sentido amplio e incluso legal, se entiende que **juicio** es sinónimo de proceso, además puede presentar una connotación directamente relacionada con la jurisdicción.

Lo anterior implica la necesidad de exponer una definición del **juicio** en el ámbito de la lógica, lo que a su vez requiere ubica el contenido del concepto **definición**, que se puede entender como: “la operación concertadora que tiende a precisar el significado de un término, indicando sus características.⁵²La definición adoptada por la lógica tradicional se conoce como “**definición clásica**” y se efectúa con base en cinco elementos que son: el género, la especie, la diferencia específica, el propio y el accidente. Se entiende que “el género”, es un conjunto de cosas, animales o plantas que tienen caracteres comunes; “la especie”, es una subdivisión del género; “la diferencia específica”, distingue al objeto de otros que pertenecen a igual especie; “el propio”, corresponde, de modo particular, al objeto definido y lo distingue de los demás y “el accidente², es un predicado circunstancial.⁵³

El criterio de la definición tradicional es **cuantitativo**, atiende a la propiedad de que un objeto pertenezca a ciertos grupos y muestre determinadas circunstancias contingentes, por lo cual en la práctica lo coloca primero en el grupo más amplio, **el género**, después en otro menor, la **especie** y agrega una nota distintiva para formar un nuevo subgrupo, que es la **diferencia específica** y solo en determinadas circunstancias señala algo que le pertenece, que es lo **propio**, así

⁵¹ Espasa Diccionario Enciclopédico, Editorial Espasa Calpe, S.A, Tomo 3, Madrid, 1993.

⁵² Bueno, Miguel, Principios de Lógica, Editorial Patria, S.A., México, 1960, Pág. 112.

⁵³ *Ibíd.* Pág. 169 y siguientes.

como una contingencia que acusa circunstancialmente el objeto, lo que es el **accidente**.⁵⁴

Es importante señalar que entre las condiciones idóneas y efectivas de la **definición**, se requiere que las mismas sean: esenciales, necesarias, exclusivas y suficientes y desde luego deben ser claras, concisas y ordenadas; con dichos elementos podremos intentar exponer una definición del **juicio**.

Desde el punto de vista “funcional” el **juicio** es la operación que enuncia a los objetos, indicando su manera de ser en la múltiple acepción que el concepto **ser** tienen como una realidad actual, pretérita, futura, potencial, latente, condicionada, relativa, etcétera; por lo que la función del **juicio** consiste, “en determinar los variados aspectos en que se presenta el ser del objeto, emitiendo un dictamen en torno a este ser”.

Juicio significa “dictaminar algo”, el **juicio lógico**, es la sentencia que el pensamiento vierte sobre el objeto, con lo cual establece su esencia y existencia, por lo tanto la definición procedente para el **juicio**, “es considerarlo como enlace de conceptos, enlace que abarca todo el ámbito del conocimiento” y asimismo el juicio es una síntesis de conceptos, y por su parte, “**síntesis**” equivale a la reunión de una pluralidad de elementos que se verifica de acuerdo con la función que indican los conceptos constitutivos del juicio”. Del sentido que tiene el juicio como síntesis de conceptos deriva su propiedad esencial: “todo verdadero juicio produce conocimiento”; por lo tanto “*todo juicio viene a ser, en último análisis, un juicio definitorio, judicar es definir*”.⁵⁵

“El sentido de la definición es para el juicio, lo mismo que para el concepto: precisa, delimita, hace inteligible una idea; todo ello se efectúa por medio de enlaces conceptuales; la función conceptuadora es por excelencia la definición,

⁵⁴ Ibídem. Pág. 112.

⁵⁵ Ibídem. Pág. 159 y siguientes.

por lo cual se establece que todo **juicio** es, en última instancia una concepción definitoria. Por otra parte los llamados **juicios de valor** revisten la forma normativa del carácter postulatorio que tienen los valores: la existencia debe orientarse a la realización de valores positivos; en términos generales los juicios de valor denotan posibilidad de acción humana, atañen directamente a la cultura y conciernan a los valores que realiza el espíritu, por lo que el estudio de los valores corresponde tanto a la Filosofía como a la Axiología”.⁵⁶

XVII. FILOSOFÍA DEL DERECHO Y FILOSOFÍA POLÍTICA, COMO PRESUPUESTOS DE LA JUSTICIA POLÍTICA.

Según Hannah Arendt, “es menester construir las categorías de lo que se debe llamar la vida política, esto es, las consideraciones distintivas y fundamentales que presuponen la política y su diferenciación entre los actos privados y públicos”.⁵⁷

Siguiendo esta línea de pensamiento y desde la teoría de la necesidad se requiere hacer un deslinde en la formulación: conducta político-social, trabajo o labor política y acción política. Estas formulaciones devienen en conceptos que tienen un sentido indefinido así como, una marcada imperfección e inestabilidad en la lectura de lo político y consecuentemente en su expresión desde la sociología política, la filosofía política y la filosofía jurídica. Por lo tanto limitar, en su universalidad, en su particularidad y singularidad, estos conceptos requiere plantear como marco teórico el desarrollo de una propuesta en la sistemática de la justicia política.

La justicia política es aquella que contiene todas las disposiciones normativas de un sistema de justicialidad válido, en un lugar y en un tiempo determinados; sin embargo dicho sistema, que pudiera llamarse constante (en un período más o menos largo) tiene su propia entropía (sistema cerrado) lo que pudiera entenderse como la momentarización, es decir, un suceso en su momento (lapso de tiempo)

⁵⁶ Bueno, Miguel, Principios de Lógica, Op. Cit. Pág. 175.

⁵⁷ Arendt, Hannah, The Life of the Mind, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1978, Vol. I, Págs. 6-7.

determinado y por tanto la unicidad, es decir, lo presencial (pertenencia e inclusión). Si esto es así, esa articulación, momentarización-presencialidad, no queda suprimida, ya que tienen un denominador común: el orden jurídico.

“La Justicia Política, bajo estos planteamientos, adquiere una cierta eficiencia, es decir, para expresarlo en términos kelsenianos: un sistema jurídico existe si, y sólo si, alcanzan un mínimo de eficacia”.⁵⁸ Para el profesor vienés, “la eficacia de un sistema está en función de la eficacia de las normas”.⁵⁹

Si lo anterior es cierto, la justicia política existe cuando la eficacia se resuelve mediante presupuestos necesarios y yuxtapuestos, siendo estos los siguientes:

- Una simplificación en la adjudicación y utilización de las normas políticas en su aplicación al caso concreto.
- Una atribución diferente (que no antagónica) de las normativas jurídicas al caso concreto.
- Tomar en cuenta circunstancia e intenciones, que en un plano estrictamente jurisdiccional serían irrelevantes, innecesarias, o no apropiadas.
- Un hacer uso del derecho positivo en el plano estrictamente de la política.
- Un tomar en cuenta el uso de facultades y deberes no estrictamente jurídicos o una comunicación de deberes jurídicos y no jurídicos y;
- Un atribuirle preponderancia, dentro de las conductas políticas, a unas normas con respecto a otras.

Lo anterior lleva a plantear: ¿en qué lugar del sistema jurídico, se da la inclusión y pertinencia de los preceptos mencionados, y si hay una distinción entre un sistema

⁵⁸ Kelsen, Hans, Teoría pura del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, Págs. 15-38.

⁵⁹ Kelsen, Hans, Ídem: ...bajo la noción de una eficacia de una norma jurídica(...) no ha de entenderse únicamente el hecho de que esa norma sea aplicada por órganos jurídicos y en especial, por los tribunales (...), sino también el hecho de que esa norma sea acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico.

jurídico y otro político respecto de la aplicación de uno, alguno o todos los preceptos antes señalados?...

*“Dilucidando esta cuestión podría plantearse su relativización desde una perspectiva diacrónica, y hablar en caso de grados y niveles de aplicabilidad según sea el sujeto y el caso de que se trate; sin embargo, cabe advertir que hay una separación tajante entre la existencia de un hecho político y la identidad del sujeto político. Su convergencia depende de las situaciones manifiestas que componen el todo de un acto político, todo ello condicionado, necesariamente, por la vigencia de normas de sentido político”.*⁶⁰

La condición de existencia con identidad, es concurrente y fortuita, contraria a lo causal y consecuente. La existencia del hecho político y la identidad del sujeto político se inscriben como entidades políticas independientes hacia adentro del orden político **vis a vis** régimen político por lo tanto, sin orden político no existe el régimen político. Si esto es así, la justicia política depende de las reglas que gobiernan el funcionamiento de las instituciones políticas y su comportamiento efectivo.

La justicia política requiere de un sistema político continuo, expresado como orden jurídico, éste le da sentido al orden político y por consiguiente identidad entre lo político y lo jurídico. Ello permite a su vez la atribución de competencias de los órganos encargados de la justicia política y la construcción previa del sistema jurídico en cuestión.

No existe un criterio general de identidad, del origen de lo normativo, de ambos sistemas, además los límites temporales de ambos sistemas, así como su desaparición no pueden ser determinados por criterios jurídicos sino por criterios producidos desde la política.

⁶⁰ Eje de Juicios que comprende al mismo tiempo el eje simultaneidades y el eje de sucesiones, epistémicamente contemplados.

Dado el problema planteado se hace menester construir un criterio material y posteriormente formal de identidad en el marco del Estado y del Derecho, es decir, entre Política y Derecho.

Cuando se construyen los preceptos legales como síntesis de las prácticas o acciones colectivas, se da, asimismo, forma a la política mediante el derecho. Este concepto, no solamente es aplicable en el ámbito del derecho constitucional, sino a cualquier construcción normativa de derecho. Todo acto jurídico requiere de lo político y esa necesidad es la que le da el carácter de acción judicial del Estado, aún en un régimen autoritario. Por lo tanto, la justicia política es legal y judiciable, aunque no necesariamente jurisdiccional.

Las acciones, reacciones, actitudes, expectativas, etcétera, en la medida en que tengan a su vez poder para provocar nuevas acciones, reacciones, actitudes, y expectativas, que incidan en el aparato coactivo de las normas políticas, tendrán que inscribirse en la categoría de justicia política.

XVIII. DERECHOS SUBJETIVOS PÚBLICOS Y JUSTICIA POLÍTICA

“Tanto el derecho objetivo como el derecho subjetivo, en la justicia política imbrican al titular de los derechos subjetivos públicos con los órganos del Estado, dando por consiguientes las relaciones jurídicas de supra subordinación. No obstante en los derechos subjetivos, su titular es toda persona que tenga la calidad de ciudadano con sus efectos en la política, en este caso, los actos políticos del propio individuo y las funciones de los órganos del poder del Estado implica necesariamente una acción correlativa y co-causal . Dichos actos y funciones se dan en el marco de una relación jurídico-política cuyos presupuestos son el ejercicio o acto de poder público, en cualesquiera de sus manifestaciones, ya sea que dicha manifestación sea actual o que hay realizado en un pasado

inmediato".⁶¹

XIX. ÉTICA Y DERECHO

La conducta política se integra y se perfecciona en el Estado, por lo tanto, la ética política es una filosofía del derecho de lo político. *"Hume, advierte que la razón y el sentimiento se conjugan, la primera para instruir la dirección de la acción y la segunda para distinguir entre lo benéfico y lo perjudicial de la conducta. El fundamento de la acción es decir el móvil de la conducta se da en yuxtaposición de la razón. Una y otra fundamental el "criterio" cuando se juzga la conducta propia o ajena"*.⁶²

"En este orden de ideas se da el principio del móvil y no del fin".⁶³ "Esta construcción ético-jurídica en la idea de la justicia política, permite que el concepto de lo bueno o lo malo no debe ser determinado por una jurisdiccionalidad pública, sino por una eticidad pública",⁶⁴ o mejor dicho por una eticidad de las instituciones. El móvil de la conducta en la justicia pública es que el bien no se define por su perfección o idealidad sino solamente como un objetivo de la voluntad institucional o de las reglas que dirigen los valores políticos bajo un cierto estatuto, el cual cambia de lugar y de tiempo en tiempo, contando además con su finalidad inmediata.

Siguiendo el pensamiento Kantiano puede señalarse que el móvil permite clasificar la conducta desde la justicialidad política, toda vez que la eticidad conductual debe ser considerada como un hecho (**factum**), ya que no se puede deducir de abstracciones razonables sino que se impone por sí misma de tal modo que es la

⁶¹ Derecho objetivo: conjunto de normas jurídicas que constituyen el ordenamiento vigente. Derecho subjetivo: facultades que las normas jurídicas vigentes conceden y garantizan a las personas a ellas sometidas.

⁶² Hume, David, *A treatise of human nature*, Volumen I,

⁶³ Entendiéndose las categorías móvil y fin, en los términos del discurso Kantiano. (Kant, Emmanuel, *Crítica de la Razón Pura*, Editorial Lozada, Buenos Aires, 1938)

⁶⁴ Hegel, F; propone la distensión entre la eticidad y la moralidad; la moralidad es la voluntad subjetiva, individual, o privada del bien; la eticidad es la relación del bien mismo en realidades históricas o institucionales.

conducta la que transfiere el móvil a la razón, construyéndose así las categorías que juzgan la conducta pública, sin que ello sea óbice para fundamentar el razonamiento en la sustancia legal de la regla conductual, cuando ello se amerita.

XX. PODER Y DERECHO

El poder en la idea de justicia política es la capacidad de un ente para conferir o depositar en otros, cargas negativas o positivas, por una parte, y por la otra, es la facultad o probabilidad en el marco de una relación de instituciones o institucional de imponer la propia voluntad, incluso frente un ejercicio de resistencia. Este concepto aparece provisto de contenido para-legal, con una significativa carga política. Sin embargo, en cuanto al poder político y al derecho, se presenta como un concepto desprovisto de ideología. En el primero se presupone y propone un conflicto, en el segundo una capacidad relacional y disposicional, con argumentaciones técnico-jurídicas.

En cuanto a lo para-legal y significativo-político, la primera actúa en función de la situación concreta, mientras que la segunda lo hace a través de la intención (ambas tanto en el plano negativo como en el positivo). En la primera se propone una incitación, en la segunda una disposición, una y otra llevan a la modificación, supresión o confirmación de la situación que guardan asunto y sujeto.

En el supuesto que el individuo sea exonerado de los cargos culposos que se le imputan, con el reconocimiento de su inocencia se le reconocen o se le devuelven sus derechos y canonjías, restituyéndole en su buen nombre, fama o prestigio. Pero como acto político que es, que no jurisdiccional, el ahora absuelto no tiene acción alguna de carácter, no sólo jurídico-legal sino político, contra sus acusadores o detractores, como sería el juicio por difamación en materia penal.

Por otra parte, si el sujeto es señalado responsable de actos culposos no tiene ninguna otra instancia dónde recurrir la calificación negativa de su conducta que

sus “enjuiciadores” le han administrado. En el menos peor de los casos la “sanción” que pueden recibir los detractores es su propio desprestigio, al tener que declinar sus voluntades adversas y reconocer, después de haberlas desconocido, las calidades del antes réprobo.

“Cabe advertir que como juicio político ello no implica el estatuto de cosa juzgada, sino una mera acción cognoscitiva que formuló la relación de una conducta con unas reglas conductuales”⁶⁵ y “su resultante , sin que ello sea óbice para volver sobre el mismo caso y reabrirlo, si los intereses de la política lo demandan”.⁶⁶

En este sentido el poder de la política es ejercido mediante una acción de intención-persuasión-influencia. Se da el juicio político en un ejercicio de mediación y construcción simbólica de la significación de lo político en el derecho.

XXI. LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA JUSTICIA POLÍTICA

La política es una forma de la acción humana desde, por y para el poder, es una **conditio** ejercida dentro de un sistema que no prescribe la ejecución de acciones sino que éstas se ejecuten tomando en consideración la tradición y el estatuto que privan en un lugar y tiempo determinados.

La estructura básica de la justicia política reclama para sí la acción y la experiencia construidas sistemáticamente; también requiere una interpretación y una coherencia de la voluntad política relacionada fuertemente con la acción política y los presupuestos epistemológicos de pensar, querer, y juzgar.

“Epistemológicamente, el juicio es una percepción y un razonamiento lógico que implica la aplicación de las llamadas leyes del pensamiento”⁶⁷, con cuyos criterios

⁶⁵ Algunas ex post facto

⁶⁶ Hay algunas disposiciones político-jurídicas que dan por concluido el asunto a veces en forma definitiva y otras, en el que sólo se podrá reabrirlo pasado cierto lapso de tiempo o ciertas formalidades o especialidades.

⁶⁷ Principio de la no contradicción, de la razón suficiente, del tercer excluido.

se busca juzgar la acción política, el trabajo o la actividad política o la acción política en casos particulares o concretos. El juicio se inscribe en las necesidades y exigencias de la acción poder-política y sus particularidades; tal acción de juicio, dada la formulación de los razonamientos, no influye en el proceso intelectual propio del juicio político, dicho razonamiento es una simple herramienta neutral, separada e indiferente del fenómeno que conoce.

Los métodos del razonamiento corresponden a la filosofía y concretamente a la teoría del conocimiento, el querer, al contrario del razonamiento puro, no puede ser indiferente a sus intereses, de hecho está influenciado por el fenómeno político, el acto cognoscitivo de suyo adquiere un cierto sesgo que aspira a construir un tipo de razón útil, por lo que es intrínsecamente teleológico, es una construcción evocativa que lleva en su interior el deseo de la acción política, con una cierta carga de justicia, sin que esto implique jurisdiccionalidad.

“En el querer el método objetivo externo es libre y por consiguiente sus resultados también son libres, por lo tanto no se pueden ni predecir ni reducir a reglas o procedimientos de orden jurisdiccional”.⁶⁸

“En el juzgar hay un razonamiento y un raciocinio que aspira a la verdad institucional del hecho. El objetivo no es propiamente la verdad *per se*, sino más bien el significado y significante de ciertos hechos, acciones o actividades, un ícono”.⁶⁹

La ejecución de dichos razonamientos son motivados por la necesidad de descubrir un hecho o probar un juicio:

⁶⁸ En el sentido jurídico-procesal.

⁶⁹ El razonamiento, consiste propiamente en obtener proposiciones ya establecidas, entre las cuales se insertan los mismos conceptos acuñados con anterioridad, como conceptos nuevos en los que se expresan los resultados experimentales. El razonamiento es una cierta manera de eslabonar proposiciones, mediante los conceptos relacionados en esas proposiciones. El raciocinio, opera con los conceptos formados por la razón, ordenándolos, agrupándolos, vinculándolos y combinándolos conforme a ciertas reglas.

“El juicio se formula para iniciar, precisar, ampliar o profundizar la determinación de las propiedades, aspectos o conexiones de un proceso o de un grupo de procesos, cuyas características se encuentran expresadas en forma de conceptos. Entonces, en el juicio se establece la relación que dicho concepto tiene, o es posible que tenga con otro concepto para avanzar en su determinación. Así, en el juicio se expresa la función que liga a dichos conceptos...”⁷⁰

El ligar un concepto a una experiencia y hacer de ella un juicio significativo e inteligible es la pretensión del juzgar en la política. Para tal efecto se busca compartir con otros los criterios y presupuestos y, por consiguiente, las consecuencias o conclusiones del juicio. Para ello se crea un tejido de intenciones con significados de base, a partir de los cuales, opiniones diferentes pueden unificarse de forma coherente; esta ingeniería permite, posterior y circunstancialmente, elaborar una opinión básica, única y accesoriamente, un número indefinido de variantes, según el caso. Todo ello constituye una acción política que llega a identificarse con el juicio político, entendido éste como un manifiesto en el que se crean estructuras conceptuales, cuya afirmación significativa no es una certeza universal, sino una imaginaria colectiva que comparte ciertas incriminaciones y ciertas discriminaciones, o como diría Arendt:

“El poder del juicio radica en el acuerdo potencial con otros, y el proceso del pensar que es activo al juzgar algo que no es, permanece como el proceso del pensamiento de puro razonamiento (lógico), un dialogo entre yo y yo mismo, pero que siempre y ante todo se encuentra, aun cuando estoy sólo al tomar decisiones, en una comunicación prevista con otros con quienes se que al final debo llegar a un acuerdo”.⁷¹

Por lo tanto la necesidad del juicio estriba en asegurar el consenso como

⁷⁰ Gortari, Eli de, Dialéctica del Concepto y Dialexis del Juicio, Editorial Océano, Barcelona, 1983, Pág. 178.

⁷¹ Arendt, Lectures on Kant's Political Philosophy, (Disertaciones sobre la Filosofía Política de Kant), Pág. 40.

consecuencia del razonamiento lógico.

La estructura básica de la justicia política no está construida en la misma forma que los Tribunales Judiciales, por lo que la validez del juicio no se basa en la prueba o la demostración sino en el consentimiento, en el convencimiento (persuasión). Esto trae como consecuencia que, necesariamente, su validez se dé en lo particular del consenso y nunca en lo universal de lo jurisdiccional.

La particularidad del juicio tiene una doble característica: por una parte se refiere siempre a una unicidad y a una entidad(una situación, un acontecimiento, una persona) y no implica absolutamente alteridad. La otredad es ajena a su universo de demostración.

En otro orden de ideas, “la estructuración básica de la justicia política no se basa en una teoría general o en principios, es únicamente establecimiento y formulación (ni siquiera desde el punto de vista formal) de ciertos procesos cuyo desarrollo se lleva a cabo mediante tres operaciones principales: La primera, es abstraer situaciones específicas, con un cierto grado de autenticidad, para hacerlas resaltar en contraposición de otras que se desvanecen , la segunda, es formular racionalmente los conceptos que vinculen de modo unitario los aspectos y los procesos; y la tercera, es ejecutar una suerte de operación en las que se pueda comprobar o demostrar, mediante formulaciones de raciocinio, lo que se dice de algo o de alguien(ya sea en sentido negativo o afirmativo) mediante fórmulas lógico-discursivas y a través de expresiones y modos definidos y precisos, pero siempre sobre un ideal de verdad o mentira en un sentido hipermoral nietzcheniano”.⁷²

XXII. EL JUICIO POLÍTICO, UN ACERCAMIENTO DEFINITORIO

Con base en los principios expuestos estimamos que tenemos los elementos suficientes para comprender la naturaleza del **Juicio Político**, cuya teoría

⁷² Nietzsche, F, Sobre verdad y mentira en un sentido extramoral(1873) Editorial. Tecnos, Madrid, 1994.

general considera que la justicia política tiene una proyección de eficacia, en cuanto a que un sistema jurídico existe sólo si alcanza un mínimo de eficacia, por lo que la eficacia de un sistema jurídico está en función de la efectividad de sus normas, conforme a los principios del positivismo jurídico.

El juicio político (que en realidad es juicio de la política, o desde la política): es un proceso reflexivo, en donde los conceptos políticos de prudencia, legalidad, viabilidad, equidad, interés, necesidad, posibilidad, probabilidad, tiempo, circunstancia, determinan su alcance y autenticidad. La demostración y justificación se basan en el cálculo o en las circunstancias, racionalmente fundadas y justificadas. Cuestiones que no son sino predicados de actos individuales o colectivos cuya demostración y justificación dependen más de los elementos condicionantes señalados líneas arriba que de la exigencia en la búsqueda de indicios, de hechos lógicos o empíricos (en orden procesal-judicial), desconocidos.

La ingeniería del juicio político estriba en una formulación deductiva, que se conjunta, por una necesidad y por una conveniencia, lo que hace depender fatalmente la una de la otra.

Por otra parte el juicio político reconoce y refleja los antecedentes y las perspectivas del grupo que ejerce dicha acción, pero esa unión de voluntades de juicio político parte de los aspectos deductivo pero también intuitivo que como conjunto complejo y diferenciado, tiene una coherencia y autosuficiencia que les vienen de ciertas reglas preestablecidas, generalmente de orden constitucional o legal.

El juicio político presupone una perspicacia y una percepción identificadas con el poder político, asimismo presupone una sistematización razonable, que puede describirse como de “sentido común”, entendido éste no en el sentido de elogio (que le da la llamada filosofía escocesa), sino con el carácter práctico

(Dewey) cuyos símbolos y lenguaje, constituyen un sistema de interacciones conformado por los estatutos de la tradición, dentro de las instituciones establecidas, en este caso por la política.

El juicio político atiende a elementos críticos de prudencia, de particular situación, de particular solución o de arreglo político, en contraposición de lo que jurídicamente es justo o legalmente posible (*extra petita jurisdictional*). Luego entonces el juicio político se ve influenciado, por la percepción y la experiencia de quienes lo ejercitan así como la orientación, las costumbres y las prácticas políticas, efectuadas en y desde el pasado.

El juicio político, desde el pensamiento Kantiano es un juicio perceptivo que parte de un concepto empírico.

La percepción, en este caso, es una interpretación de los datos o asuntos susceptibles de ser aprendidos en un criterio en el que intervienen pragmática y cultura política, mismas que hacen posible la comprensión de los datos del asunto. Esa *perceptio* (*Wahrnehmung*, le llama Kant) es una representación de la conciencia que modifican los estados axiológicos del sujeto y las formas de conocimiento subjetivo.

“Dicha representación es entonces juicio perceptivo (Wahrnehmungsurteil, le llama Kant) y a su vez un juicio de experiencia (Erfahrungsurteil, le llama Kant). El juicio político oscila entre ambos juicios, convirtiéndose, en un proceso de entendimiento (vitium subreptionis). Si esto es así, el juicio político se da donde los principios a priori, posibilidad y experiencia, se entretajan y penetran mutuamente, mediante una intención sensible de síntesis del entendimiento (empirismo)”.⁷³

⁷³ Eco Humberto, *Kant y el Ornitórrinco*, Editorial Lumen, Barcelona, 1999. Capítulo 2.

XXIII. EL JUICIO POLÍTICO ES UN ACTO NO JUDICIAL

El juicio político es una facultad política no judicial, no jurisdiccional, realizado fuera de las instancias del ejercicio del poder judicial, incluso puede ser aplicado a los miembros de este poder. No obstante no manifestarse como función jurisdiccional, hace uso de técnicas jurídicas, de tiempos y modos judiciales, de terminología jurídica y judicial y de un cierto formato procesal, sin embargo, el juicio político no está estructurado **e se e per se**, con los elementos y características eminentemente judiciales.

El juicio político se ejercita necesariamente, en pre-juicios y pre-entendidos, que se mezclan con las experiencias del caso, los significados, las sensaciones y las exigencias particulares del orden político. El sentido de un juicio no-judicial es la intención política que establece criterios necesarios mediante los cuales se manifiesta el pensamiento y las acciones de los que instruyen el juicio.

En el juicio político no judicial, se da un doble lenguaje, por un lado se construye un discurso cuasi-judicial o para-judicial, cuya condicionalidad implica un contenido propositivo y un significado de existencialidad. Por otro lado, es un discurso pragmático e imperativo en el que se denota anticipadamente el resultado, consecuencia lógica del planteamiento primario del juicio. Su **Quid** estriba en que el resultado sea consensualmente aceptado.

Dada esas características, los rasgos conceptuales reclaman en trópicamente una cierta universalidad de reglas y procedimientos desde los cuales el juicio es pertinente, (pues sólo de esta manera el juicio adquiere legitimación). Si es posible especificar las reglas y demostrar que se actúa con apego a ellas la legitimidad política está garantizada.

Por otra parte “las reglas se justifican así mismas, cuando con razones válidas en su entropía se corresponden rasgos conceptuales y características comunes”.⁷⁴

XXIV. EL JUICIO DE LA POLÍTICA Y EL JUICIO DE LOS POLÍTICOS

Siguiendo a Emanuel Kant podría proponerse que: “un juicio es un proceso mental mediante el cual se reúnen las categorías universales y las categorías particulares”.⁷⁵ Con base en este enunciado, es posible construir expresiones universales aplicables a la idea de juicio político, o como decíamos en el inciso seis, de juicio de la política. Esos significantes son las constantes que hacen posible el uso acertado del juicio político sin importar a quién se le aplica, ni el asunto al que se aplica.

Los conceptos contruidos desde el juicio de la política adquieren el estatuto del paradigma, por lo que las conductas deberán adecuarse a dicho referente absoluto. Lo que en su caso se haría, desde la perspectiva de los políticos, sería una verificación o bien un asemejamiento del concepto particular al concepto universal y una vez considerados consecuentes, aplicar el concepto resultante a lo individual.

Si lo anterior es así, “el juicio de los políticos requiere **vis a vis** con la política, por lo menos tres presupuestos: 1) identificar el universo conceptual que lo hace ser lo que es, un performance; 2) identificar lo particular e insertarlo en el performance del juicio de la política y 3) descubrir las características de lo individual para insertarlo argumentativamente (genérico específico) en toda la formulación de los procesos expresados en lo universal”.⁷⁶

⁷⁴ William, James, Pragmatismo, Editorial Sarpe, Madrid, 1984, pp. 141-160.

⁷⁵ Kant, Emmanuel, Crítica de la Razón Pura, Op. Cit., Pág. 33-37

⁷⁶ Derrida, Jacques, Márgenes de la Filosofía, Editorial Cátedra, Madrid, 1994, pág. 356-372.

XXV. JURICIDAD Y EL DERECHO DE LO POLÍTICO

El fenómeno de lo político es un problema de corte histórico por lo que es menester hacer una disección, desde la teoría del estado de dicho fenómeno, dice Nicos Poulantzas que “la estructura jurídico-política del estado es lo que debe entenderse por lo político y la práctica del poder lo que puede llamarse la política, la primera es la unificación de todos los elementos del sistema social, históricamente comprendidos; la segunda es la producción de la política en relación con el poder (praxis política)”.⁷⁷

*“La juridicidad de lo político se da en la expresión del Estado, (Estado de Derecho) en la esfera de su unidad de acción, en el papel global del estado como factor de cohesión de una formación social, en un lugar y en un tiempo determinados, es decir en su razón de ser Estado”*⁷⁸. Por lo antes señalado, el derecho de la política es una clase subyacente del derecho del Estado; que formula la necesidad de éste de someter toda actividad política a ciertas fórmulas que, como referentes absolutos, se justifican y se reconoce en su interrelación con lo político. La juridicidad de lo político es lo híper-político, que está solamente determinado por la entidad del Estado como tal.

El derecho de lo político es el conjunto de normas instituciones y categorías de lo político del estado, generadas en el hipertexto político, sin las cuales el juicio político sería imposible. Lo político como característica de lo estatal es la propia integridad e integración (conservación) del Estado.

⁷⁷ Poulantzas, Nicos, Crítica de la Hegemonía del Estado, edición 17, Editorial Cuervo, Buenos Aires, 1976, pág. 22-23.

⁷⁸ “...así como el poder del Estado corresponde exclusivamente al Estado, la razón de Estado corresponde exclusivamente al Estado... De esta manera, la razón de Estado resulta –a la clásica- la razón de ser y medrar del Estado, su base de conservación y desarrollo,... la biografía de esta idea en muchos momentos se confunde con la biografía misma del Estado. (Jesús Reyes Heróles, En busca de la Razón de Estado, Editorial Miguel Ángel, Porrúa, México, 1982, Pág. 31).

XXVI. LA RAZÓN Y LA LEY

La razón política, en el juicio político, es oponible a la categoría ley, como propuesta jurídica, mejor dicho jurisdiccional. La razón de la política pretende encontrar una racionalidad de carácter histórico, entendida como una racionalidad que varía conforme a las exigencias de lo concreto y particular en ese sentido, la razón de la política está construida con elementos de poder político que no pertenecen a la razón de Estado, sin embargo explícita o implícitamente en ella se basa. Así se puede advertir que dicha razón de la política guarda relación o pertenencia con el poder de clase, de partido, de grupo, etcétera.

“La ley, que es una categoría político-jurídica, incide en la categoría de un historicismo-relativista, por lo que la manifestación del Estado de Derecho es oponible pero no excluible en el juicio político. Ambas, razón y ley, son categorías históricas-ideológicas que dan lugar al ejercicio del poder del gobierno (gobierno-poder, en el sentido que Heller le da)”; ⁷⁹pero mientras que la primera profundiza en la justificación de lo fáctico, la segunda, expresa la *ratio legis*. En la primera, mediante el derecho del Estado, se ejercita el poder, en la segunda, mediante el Estado de Derecho, se ejercita la juridicidad.

XXVII. LA LEGITIMIDAD Y LA LEGALIDAD

La legitimidad, en un régimen político, es el consentimiento de los gobernados para que sus representantes actúen de cierta manera en ciertas circunstancias y en un determinado lugar y tiempo. Ese consentimiento es requerido en el juicio político, pero ahora entre los representantes del electorado. Esa consensualidad se constituye como unidad de poder y se traduce en acciones de juicio, en el

⁷⁹ “La más grandiosa secularización del poder político se manifiesta en las obras de Maquiavelo, quien, bajo el influjo de la antigüedad enseñó la regione di stato emancipada de la iglesia y de la moral, la autonomía de la técnica política racional”. (Heller, Hermann, Ideas Políticas Contemporáneas, Editorial Labor Barcelona, 1930, Pág. 24.

sentido político del término, el cual, formalmente, supone la necesidad y posibilidad reales de actos de poder político, que conllevan una intención de conocer de las conductas (hacer, no hacer) de sus pares o de otros miembros señalados en la normatividad jurídica como sujetos susceptibles de juicio político.

Las formas de legitimidad se encuentran fuertemente relacionadas con la conceptualización de autoridad y con las formas de legalidad en la normatividad correspondiente. Esto no quiere decir jurisdiccionalidad, sino para-jurisdiccionalidad, en cuanto al raciocinio en la aplicación del derecho.

La legalidad, en el juicio político, se fundamenta en un sistema de **virtus** (Maquiavelo) de los juiciosos, que no juzgadores, en el sentido técnico-jurídico del término y en la validez de sus actos, establecidos racionalmente y fundamentados en ciertas reglas jurídicas (constitucionales, legales) además de la costumbre, pasando por las creencias y hasta la ejemplaridad. Naturalmente su construcción es pragmática, con un referente absoluto, político-jurídico idealizado.

La interacción simbólica es lo que da legitimación al proceso del juicio político y por ende, justificación. Los significados y significantes políticos son construidos como sistemas objetivos de discurso político-jurídico, en los términos de un conocimiento diferenciado, que a su vez viene a constituirse en diversos presupuestos de significado institucional y concomitantemente, en una totalidad de juicio-político-simbólico.

En este tenor la legitimación es un procedimiento, que no descansa en una convicción judicial sino en una responsabilidad política colectivista, no obstante la decisión tiene como origen y base la legitimidad jurídica del sistema político, la “**verita effettuale**”(Maquiavelo) la verdad comprobable.

La legalidad, en el juicio político, es la vigencia de determinados métodos ejercidos por instituciones políticas **ad hoc**, es una conducta política obligatoria y

garantizada por los poderes componentes de las instituciones, que en última instancia son la expresión racional de lo que debe entenderse por obligación y derecho de un individuo frente a la expresión racional de valores legitimados en las normas jurídicas que condicionan la actividad legal vigente.

XXVIII. LA APLICABILIDAD DE LA JUSTICIA POLÍTICA

El Estado de Derecho consiste en la vinculación de los órganos estatales a las normas jurídicas. La vigencia de esa legalidad jurídica produce ciertos resultados respecto al propio ordenamiento jurídico y en relación a la actividad total de los órganos del Estado involucrados.

La aplicación de la justicia política establece un cierto nivel de justicialidad política; ese nivel será aplicable a cada sujeto que se halle en determinada situación.

La existencia de una justicia política, supone el carácter racional de los juicios de los sujetos que la aplican; es decir, un conjunto de proposiciones que expresan normas de conducta política. Justicia política que articula, básica y unitariamente, propósitos (efectivos o aparentes) que han de constituirse en signos iconos del sistema legislado, es decir de legalidad. Así se da sentido de legitimidad al juicio, mismo que se inscribe, no en la norma jurídica **per se**, si no en un estadio racional de referencias subsidiarias y sanciones convencionales, pero nunca en una jurisdiccionalidad, con todas las consecuencias que ello implica.

CAPÍTULO TERCERO
REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS FALTAS
ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

SUMARIO:

XXIX. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. XXX.- En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. XXXI.- En la Jurisdicción Federal Electoral. XXXII.- En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. XXXIII.- En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. XXXIV.- En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Personal Administrativo, de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual del Instituto Electoral del Distrito Federal.

CAPÍTULO TERCERO
REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS FALTAS
ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

XXIX. EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Habiendo analizado el contenido doctrinal de las faltas administrativas electorales, procederemos a realizar el estudio de su regulación constitucional y legal con base en las normas aplicables; al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 41, fracción III, párrafo segundo, que el Instituto Federal Electoral es una autoridad en materia electoral y que su estructura y personal se regulará por las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General”. Su artículo 94 dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposite en una Suprema Corte de Justicia, en un **Tribunal Electoral**, en tribunales colegiados y unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un consejo de la Judicatura Federal. En su artículo 99 dispone que el **Tribunal Electoral** será, con excepción en lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y asimismo indica que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la Ley, las cuestiones contenidas en las nueve fracciones que lo integran. Igualmente en su artículo 108, en sus párrafos primero y tercero ordena las responsabilidades de los servidores públicos a los que considera que son los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Instituto Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Agrega que las Constituciones de los Estados de la República precisaran, en los mismos términos del párrafo anterior y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los Estados y Municipios. Asimismo en su artículo 116 establece que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; en su fracción IV señala: las Constituciones Y Leyes de los Estados en materia electoral garantizaran, lo que se establece en su inciso i) “Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

XXX. EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por lo que corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la misma estructura y regula las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su Título Décimo Primero, que en sus artículos 180 a 183 mencionan a quienes conforman el personal del Poder Judicial de la Federación, particularmente en cuanto a La Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo que en la misma tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, el Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de la Sala, los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, los Actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlo en las cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de Director General o Superior y todos aquellos que tengan en su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones e inventarios. También dispone que tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, los

Secretarios Ejecutivos, los Secretarios de Comisiones, los Secretarios Técnicos, los Titulares de los órganos Auxiliares, los Coordinadores Generales, Los Directores Generales, los Directores de Área, los visitadores, los Defensores De Oficio , el personal técnico de la visitadora Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Oficiales Comunes de Partes, el personal de apoyo y asesoría de los servicios públicos de nivel de Director General O Superior, los Cajeros, los Pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios. Por último se dispone que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación no previstos en la relación anterior, serán de base.

La presente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en su artículo 240, que serán considerados de confianza los servidores y empleados del Tribunal Electoral, adscritos a las oficinas de los Magistrados y aquellos que tengan una categoría similar a las señaladas en los artículos 180 y 181 de esta ley respectivamente. Todos los demás serán considerados de base.

La Ley establece en su artículo 186, que el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señala la propia Constitución y las Leyes aplicables es competente para: fracción III, Resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por: inciso d) conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; Inciso e) conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; fracción V, Resolver, en forma definitiva e inatacable sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia. También disponen su artículo 209, que la comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes: fracción X.- Suspender en sus cargos a los Magistrados Electorales de las Salas Regionales a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se sigue en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los Magistrados por parte de la Comisión de

Administración, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento si se ordenare o afectare alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la parte final del segundo párrafo de la fracción X, del artículo 81 de esta Ley; fracción XIV.- Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora del Propio Tribunal, aplicando los artículos 152al 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquellos que fuere conducente.

En relación con las responsabilidades, impedimentos y excusas del personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la presente Ley Orgánica las regula en su artículo 219.

XXXI. EN LA JURISDICCIÓN FEDERAL ELECTORAL

Es evidente que como cualquier asignatura jurídica, la materia electoral no ha estado exenta de la definición normativa de hechos que, en consideración del legislador de cada época, deben ser motivo de castigo por parte del Estado, habida cuenta de la conculcación de ciertos valores o bienes jurídicos cuya tutela resulta medular si se trata de salvaguardar la forma de gobierno republicana y democrática que hemos adoptado desde hace mucho tiempo en México.

En efecto, una reseña histórica, por lo menos de una parte importante de la década anterior, la ofrece el reconocido jurista Don Fernando Franco González salas, en los términos siguientes:

“La ley del periodo maderista de diciembre de 1911”, es particularmente prolija en normas que establecían sanciones, en lo particular, se abundó en considerar sancionables las conductas que violaren las normas en materias:

- a. De Padrón electoral, estableciendo multas, suspensión en los cargos y reclusiones simples o calificadas según la gravedad de la conducta; en algunos casos la sanción la imponía la autoridad política y en otros el juez con el carácter de definitiva e inatacable;
- b. Cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de los derechos ciudadanos conforme a la ley, señalando una sanción genérica para cualquier violación a las disposiciones legales en esas materias que no tuviese sanción o pena singularizada, consistente en una suspensión de diez días a un mes de suspensión en el cargo si se tratase de funcionarios o empleados públicos o multa de cinco a cien pesos si se tratase de particulares, a los cuales se les podía imponer por el juez la pena de privación de voto activo y pasivo hasta por dos años.
- c. Funcionarios electorales, instaladores, integrantes de casillas, por no cumplir con sus obligaciones, en lo particular presentarse a la instalación.
- d. Legalidad orden y disciplina en las votaciones.
- e. Legalidad y orden en los colegios municipales (órganos que realizaban las elecciones secundarias de diputados), estableciendo también una norma general para sancionar cualquier violación que no tuviese señalada una sanción individualizada.

La Ley para elegir a los constituyentes de septiembre de 1916 tiene como peculiaridad que, recogiendo la práctica de su antecesora de 1911 en el sentido de crear normas que establecían una sanción general para cualquier violación a las normas de determinadas partes de la ley, estableció una norma general para cualquier violación a las normas que integraban la ley y no solamente partes de la misma. Así, en su artículo 57 ordenó: “Las infracciones que en esta ley no tuvieran en el Código Penal del Distrito Federal, serán castigadas con seis meses a dos años de reclusión y multa de doscientos a mil pesos, o con ambas penas, según la gravedad del hecho”.

La primera ley electoral posterior a la Constitución de 1917, expedida por Venustiano Carranza en febrero de 1916 en cumplimiento del artículo 2º. Transitorio de ese ordenamiento para poder integrar los Poderes Federales, no tiene cambios sustantivos respecto de sus antecesoras. En cambio la Ley para la Elección de los Poderes Federales de julio de 1918, además de señalar a lo largo de su cuerpo normativo diversas sanciones para:

- Los ciudadanos que no cumplieren con sus obligaciones;
- En materia de padrón electoral;
- Las credenciales para votar de los electores y boletas electorales;
- Legalidad y orden en las votaciones;
- Integración, legalidad y orden en los cómputos en las Juntas computadoras de los distritos.

Estableció por primera vez un capítulo íntegramente destinado a disposiciones penales. Formado por 14 artículos, este Capítulo establecía sanciones todas penales que podían abarcar multa (de 20 hasta 2000 pesos) y privación de la libertad (hasta de 3 años), destitución e inhabilitación hasta por cinco años, así como privación de derechos políticos por el mismo tiempo.

La ley de 1946, que abrogó a la de 1918, prácticamente desapareció del cuerpo normativo las referencias a sanciones para concentrarlas en un último Capítulo denominado “De las sanciones” en el cual se penalizó el derecho electoral dado que todas las conductas punibles tendrían que ser determinadas por el juez y traerían aparejadas, necesariamente, sanción privativa de la libertad (con excepción de la de la injerencia de un extranjero, la cual era sancionada con la expulsión del país), independientemente de que según el caso, el juez impusiera también multa, destitución, inhabilitación o pérdida de derechos políticos. La Ley Electoral Federal de diciembre de 1951 y sus reformas de enero 1954, diciembre de 1963 y enero de 1970; la Ley Federal Electoral de 1973, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de diciembre de 1977 y sus

reformas de enero de 1982, y el Código Federal Electoral de febrero de 1987 y sus reformas de enero de 1988, siguieron con algunas modalidades irrelevantes, el mismo esquema sancionador diseñado desde 1946.

1990 y la expedición del Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (COFIPE) marcaron un cambio trascendente, aunque insuficiente, en la materia de faltas y sanciones electorales. Por una parte, todos los tipos penales electorales se incorporaron en el código penal y vieron agravadas sus penas; por la otra, por primera vez se reguló un régimen de sanciones administrativo- electorales en los artículos 338 al 343, bajo el título 3º. Denominado: “De las faltas administrativas y de las Sanciones”. El Código disponía que el Instituto Federal Electoral, en primera instancia, tenía que:

1. Sancionar con amonestación, suspensión, destitución o multa de hasta cien días de salario mínimo a los funcionarios electorales que violasen las normas legales;
2. Poner en conocimiento del superior jerárquico las irregularidades en la materia electoral en que hubiese incurrido cualquier servidor público para su sanción, con la obligación de ese superior de informar al Instituto Federal Electoral de las medidas adoptadas;
3. Conocer y denunciar las faltas de los notarios públicos al Colegio o autoridad competente, para su sanción, con igual obligación de que se informara al Instituto Federal Electoral de las medidas tomadas;
4. Denunciar ante la secretaría de Gobernación, o a la de Relaciones Exteriores si se encontrasen fuera del país, a los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos de México;
5. Denunciar ante la Secretaría de Gobernación los casos de conductas ilegales en materia electoral de ministros de culto religiosos; y, para hacer del conocimiento del Tribunal Federal Electoral (Sala Central) las violaciones o irregularidades en que hubiese incurrido un partido político a

efecto de que se le impusiese una multa de 50 a 5000 veces el salario mínimo en el Distrito Federal.”⁸⁰

Como se puede advertir de la relación histórica hecha hasta aquí, la instauración constitucional de dos órganos electorales autónomos, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, trajo consigo que la nueva legislación electoral federal adoptara cambios sustanciales en el ámbito de las faltas y las sanciones en materia electoral, no sólo por el régimen de especificidad que se le confirió a estas últimas, sino por la novedad de atribuirle precisamente al órgano jurisdiccional, la facultad para determinar, y en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Séptimo del Código(266, párrafo 1, inciso h).

En efecto, semejante atribución que no encontraba un asidero explícito en el artículo 41 constitucional, el cual al referirse al Tribunal Federal Electoral, sólo decía que tenía la competencia y organización que “determinara la ley”, le confería a este el singular carácter de autoridad sancionadora para los efectos electorales y con arreglo en un procedimiento por demás escueto que establecía que la sala central debía emplazar al partido político para que en el plazo de tres días contestará por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas documentales que considerará pertinentes, de tal manera que sólo en casos justificados, a juicio de la propia Sala, se podrían recibir otro tipo de pruebas. Concluido el plazo, se debería de resolver dentro de los cinco días siguientes, salvo que por la naturaleza de las pruebas se requiriera de una prórroga. Cabe recalcar, que en estos casos los partidos políticos sólo podían ser sancionados pecuniariamente y que para fijar el monto de la multa la sala central tomaría en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, de tal manera que solamente cuando hubiere reincidencia se aplicaría el doble de la multa originariamente fijada

⁸⁰ Franco González Salas, José Fernando. “La Función Electoral: Naturaleza, Principios Rectores, Autoridades y Régimen Disciplinario”, en “Formación del Derecho Electoral en México, Aportaciones Institucionales”. Op.Cit.Págs..51-54.

(artículo 343).

El peculiar marco normativo antes descrito, pervivió y tuvo aplicación práctica por lo menos durante un lustro, ya que como lo explica Fernando Franco González Salas:

“Las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivadas de las constitucionales de 1993, dieron un gran avance en la materia al reforzar el esquema de sanciones, lo más importante consistió en:

I.- Abrir el catálogo de conductas sancionables, al determinar que los partidos podían serlo por:

- 1.- Incumplir cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 38 (muy similar al hoy vigente);
- 2.- Incumplir con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral o Tribunal Federal Electoral;
- 3.- Aceptar donativos o aportaciones no permitidos por la ley, o por solicitar crédito a la banca de desarrollo;
- 4.- Aceptar los donativos o aportaciones en las cantidades que excedieran los límites legales;
- 5.- No presentar los informes anuales o de campaña;
- 6.- Por sobrepasar los gastos de campaña autorizados; o la genérica de incurrir en cualquier otra falta prevista en el Código.

II.- Establecer en adición a la sanción de multa a los partidos políticos, las de:

- 1.- Reducción temporal de hasta 50% de sus ministraciones por financiamiento público;
- 2.- Supresión total temporal de dichas ministraciones;
- 3.- Suspensión o cancelación de su registro como partidos Políticos;
- 4.- Para quien violara los límites o restricciones para las aportaciones privadas se le podría multar hasta con el doble del monto aportado indebidamente y, en

caso de reincidencia, hasta en dos tantos más.

El procedimiento para la imposición de las sanciones era el mismo que se estableció desde 1990, con la salvedad de que los partidos políticos contaban con cinco días para contestar lo que a su derecho conviniera y podían aportar otras pruebas que no fueran documentales y, por otra parte, que, en el caso de omisión o retraso de los partidos o de los demás obligados en el pago de las multas, se podía recurrir al procedimiento económico-coactivo.”⁸¹

Al respecto, es pertinente recordar que la facultad del Tribunal Federal Electoral para determinar y, en su caso, imponer sanciones, siguió sin contar con fundamento expreso en la norma constitucional, pues el artículo 41 sólo hacía una breve enunciación de su competencia para concluir diciendo que realizaría “las demás atribuciones que le confiera la ley”. asimismo, algunos partidos políticos que habían resultado sancionados por la Sala Central de dicho Tribunal, comenzaron a formular las consabidas demandas de amparo en contra de las resoluciones por él dictadas; no obstante, ninguna de ellas prosperó, ya que las autoridades judiciales competentes invocaron una improcedencia constitucional en todos estos casos, al recordar que el texto del artículo 41 de la ley fundamental determinaba de manera categórica que el Tribunal Federal Electoral resolvería “en forma definitiva e inatacable”, frase lapidaria para los demandantes de la protección constitucional que vieron así frustrados sus intentos procesales de que el juicio en comento fuera un vía de control de la constitucionalidad y legalidad en esta materia.

En mérito de lo expuesto, tal y como lo relata el propio Fernando Franco González Salas:

“En 1996 el sistema sancionador mantuvo el esquema establecido en 1993 con algunos ajustes, pero tuvo un cambio sustancial en cuanto a la instancia que aplica las sanciones a los partidos políticos. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a luz de la norma del artículo 41 constitucional (modificado en 1996) por la cual se ordenó:

⁸¹ *Ibíd.* Págs.54-55.

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los motivos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten y, asimismo, señalará las naciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones, se introdujo en el Título Quinto, “De las Faltas Administrativas y de las Sanciones” (artículos 264 al 272) del COFIPE, la modalidad consistente en que sería, a partir de entonces, el Instituto Federal Electoral el que impusiera las sanciones a los partidos políticos en términos del procedimiento establecido en el artículo 270 de ese ordenamiento; y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocería de las posibles impugnaciones en contra de las decisiones de aquél en la materia.

En concordancia con la definición constitucionalidad, adicionalmente a las modificaciones que se hicieron al Título Quinto del Código, en la parte relativa a las prerrogativas de los partidos políticos (en los artículos 49 párrafo 6, 49 A y 49 B del Código) se estableció que el Instituto Federal Electoral contaría con una Comisión de Fiscalización y, en su caso, aprobación de este último por el Consejo General con la consiguiente determinación de sanciones en caso de irregularidades. En el sistema electoral vigente, además de la fiscalización que el Instituto Federal Electoral debe hacer de oficio por conducto de la Comisión, existe también la posibilidad de recibir quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos de las organizaciones políticas con registro, que deben ser turnadas a la Comisión de marras para su atención y por disposición del último párrafo del artículo 49 B, las mismas deben ser analizadas antes de que la Comisión rinda su dictamen.

Este es el esquema vigente, mismo que ha sido altamente debatido a la luz de sucesos generados en los últimos comicios federales, en particular los del año 2000, que generaron la imposición de las mayores penas pecuniarias que hasta ahora se haya determinado, probablemente en el mundo, por violación a las disposiciones de la ley electoral en materia de origen y destino de recursos monetarios por parte de los partidos políticos”.⁸²

Ahora bien, con relación al marco jurídico vigente, conviene examinar con detenimiento algunas cuestiones de particular interés para la jurisdicción electoral en lo que al control de la constitucionalidad y de la legalidad concierne.

En esta ocasión, el asunto relativo a la determinación y, en su caso, imposición de

⁸² *Ibíd.* Pág..55-57.

sanciones en la materia, si quedó explicitado en la propia norma constitucional, en el ámbito de competencia del entonces naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero no con cierta peculiaridad, pues si observamos la redacción del artículo 99 de la ley suprema, encontraremos que a diferencia de las siete fracciones que la anteceden, la octava, que es precisamente la que se refiere al punto en estudio, es la única que no comienza su texto con la palabra “Impugnaciones”, o bien, “conflictos o diferencias”, expresiones éstas inequívocamente denotativas de una atribución propia de un órgano jurisdiccional, máxime si consideramos que el párrafo inicial refiere a que al Tribunal Electoral, “le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable”.

¿A caso la intención original del Poder Revisor de la Constitución era que el propio Tribunal continuara fungiendo como autoridad sancionadora en la materia?. Lo cierto es que tal esquema procedimental, pugnaría abiertamente con el propósito de instituir un sistema “integral” de justicia electoral para la observancia irrestricta de los principios de constitucionalidad y de legalidad, pues si el propio órgano jurisdiccional de control hace las veces de órgano sancionador, la indefensión en la que quedarían los sujetos electorales afectados sería por demás obvia y evidente, al tenor del mandato constitucional expreso en el sentido de que el Tribunal Electoral resuelve los asuntos de su competencia “en forma definitiva e inatacable”.

Por ello es que la única opción congruente con tan loable propósito, era la de revestir al Instituto Federal Electoral con las facultades suficientes para determinar y, en su caso, imponer sanciones, dejando en manos del órgano jurisdiccional electoral federal la tarea de revisar, a instancia de parte agraviada, la actuación llevada a cabo por dicho Instituto, en salvaguarda de las garantías de audiencia y de debido proceso, así como de los referidos principios de constitucionalidad y legalidad.

A manera de conclusión general, Fernando Franco González Salas apunta que:

"A pesar de las opiniones encontradas sobre la eficacia del sistema sancionador actual, no puede dudarse de los muy apreciables avances de la última década en esta materia. El esfuerzo de las instituciones electorales por erradicar o al menos detener la comisión de faltas e ilícitos por parte de los actores políticos es realmente loable.

Diversas quejas y denuncias, en especial los dos asuntos más importantes en este ámbito, llamados "*Pemexgate*" y "*Amigos de Fox*", pusieron de manifiesto diversas lagunas legales que habría que llenar; pero también hicieron que se definieran una serie de criterios que no por polémicos pierden su valor. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal han abierto una línea de reflexión jurídica en materia de *ius puniendi* que seguramente generará por mucho tiempo análisis y estudios. Lo cierto es que establecieron precedentes muy importantes para sancionar ejemplarmente las que a juicio fueron conductas punibles graves y, con ello, prevenir o disuadir conductas similares en el futuro.

Lo que pone de manifiesto la nutrida experiencia de los últimos años es que debería revisarse profundamente al menos:

- a) Si el actual sistema es realmente efectivo para detener las conductas indebidas y, en su caso, si el esquema de sanciones es el adecuado; y
- b) Si debe seguir siendo el IFE, particularmente su Comisión de Efectuación y Fiscalización y el Consejo General, el órgano que investigue las irregularidades e ilícitos de esta naturaleza e imponga las sanciones correspondientes.

Respecto del primer cuestionamiento, parecería que a pesar de los importantes montos económicos de algunas de las sanciones impuestas ello no ha servido para detener las conductas indebidas. En el otro es evidente que el Consejo General y en este caso, los consejeros individualmente, al investigar las faltas e imponer las sanciones sufren desgaste que llega a erosionar seriamente su posición frente a los políticos y la sociedad."⁸³

⁸³ *Ibíd.*, Págs. 68-69.

Por cuanto hace a la propuesta de una revisión profunda del marco legal reglamentario para el efecto de erradicar vacíos y omisiones en lo sería la parte sustantiva de la configuración de las faltas, la revisión idoneidad de las sanciones actualmente previstas y la mayor precisión legislativa en cuanto a los elementos que deben valorarse para; determinación e imposición, la compartimos en forma absoluta. Sin embargo, consideramos que tratándose de los partidos políticos, el único ente que cuenta con la autoridad y legitimidad suficiente para realizar está delicada tarea correctiva es precisamente el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cuanto órgano superior de dirección de ese organismo público autónomo depositario de la función estatal electoral y del llamado *ius puniendi* en lo concerniente la materia en comento.

Ahora bien, el hecho el que las sanciones que ha confirmado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aunque ejemplares, no hayan cumplido adecuadamente su objeto preventivo o disuasivo del comportamiento irregular de dichos actores políticos, obedece, en nuestro concepto, más a una manifestación de falta de civilidad y de cultura democrática de los mismos, que a una seria reflexión sobre la pertinencia de conservar o no el esquema procesal vigente; tan es así, que las reacciones coyunturales y oportunistas contra de la atribución del Tribunal Electoral se han generado con cierta frecuencia, llegándose al extremo de proponer que la jurisdicción correspondiente corresponda ahora a los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, en términos de los previsto por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Tal idea, es simple y llanamente un despropósito mayúsculo, pues como bien lo ha expuesto el Dr. Estuardo Mario Bermúdez Molina:

Primeramente, hay que considerar que los institutos electorales no pertenecen al Poder Ejecutivo al ser organismos autónomos, además de que los consejeros que los integran no son propuestos ni designados por el titular de dicho poder, sino que son propuestos por las

fracciones parlamentarias representadas en los poderes legislativos de que se trate (federal o de cada entidad federativa) y son electos por el propio Poder Legislativo, por lo que tampoco pueden ser depuestos por el Ejecutivo, ni desarrollan funciones propias de la administración pública: se trata de órganos *sui generis* que no son administrativos, ni judiciales, ni legislativos; simplemente (y eso de "simplemente" es un decir porque es algo muy complejo) son órganos electorales; por lo tanto, las sanciones que ellos imponen no tienen, en ese primer sentido, carácter administrativo, al no proceder de una autoridad ubicada dentro del Poder Ejecutivo, o estar relacionadas con algún acto administrativo.

En segundo lugar, de considerarse que el ámbito administrativo sancionador es el género que abarca el derecho sancionador electoral, tendríamos que aceptar que el juicio de amparo es el medio extraordinario para combatir las sanciones que se imponen en esta área del derecho, ya que todo lo que se encuentra dentro del mismo género comparte sus características, de no ser así, como de hecho acontece, se tiene que concluir que el derecho sancionador electoral no se ubica en el mismo género, porque el medio extraordinario que procede en esta materia es el juicio de revisión constitucional electoral (aclarándose que ello es obviamente para efectos de las entidades federativas, en tanto que para la materia federal electoral, el único medio de impugnación constitucional y legalmente procedente es el recurso de apelación), es decir, un medio de impugnación especialmente diseñado para esta nueva área, respecto de la cual no se encontraban previstos mecanismo; jurídico: resulta claro que en materia electoral, las obligaciones que surgen, las autoridades competentes para revisar su observancia, los procedimientos a seguir para la imposición de sanciones, así como éstas últimas, atienden a necesidades totalmente diversas^ a las de la administración pública, porque tienen su origen en el ejercicio de derechos político-electorales; además de lo anterior, los órganos electorales no realizan ni llevan a cabo ningún trabajo relativo a la prestación de algún servicio u obra pública.

Finalmente, el Constituyente Permanente, estableció en el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las Constituciones y las leyes de los listados garantizarán que "se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en: materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse" (precisándose que en materia electoral federal las referencias normativas específicas estarían previstas constitucionalmente en el artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo segundo, *in fine* y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, sin insinuar siquiera que se trate infracciones administrativas, por lo que no se puede, por encima de las características propias de la materia y del contenido constitucional hacer mención al derecho

administrativo; por lo que en adelante hablaremos de derecho sancionador electoral y no de derecho administrativo sancionador electoral.⁸⁴

De todo lo expuesto, podemos concluir que si realmente se quiere avance efectivo en el proceso de consolidación de nuestra democracia, la asignatura correspondiente a las faltas y sanciones en la materia electoral debe continuar con todas las adecuaciones y ajustes que amerite, dentro del ámbito exclusivo de competencia de las autoridades autónomas y especializadas que han sido instituidas tanto como para su determinación y aplicación, como para su revisión desde la perspectiva de *la justicia constitucional electoral*.

Insuficiencia del control de constitucionalidad y legalidad de la elección presidencial

La elección más importante que tiene lugar cada seis años en el sistema electoral mexicano, es la presidencial, razón por la cual se puede afirmar que las reformas constitucionales y legales que se han suscitado en esta materia tienen como referente dicha elección, dada su trascendencia política, sin embargo, paradójicamente y pese que en teoría debería de ser el modelo más acabado en esta área del derecho, aún presenta inconsistencias que repercuten en los controles de la constitucionalidad y legalidad que la tutelan, toda vez que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, tiene carencias que propician la falta de revisión jurisdiccional de diversos actos y resoluciones que tienen lugar en esta elección.

⁸⁴⁸⁴ Reflexiones formuladas durante su participación con el tema "Derecho Sancionador Electoral", en la mesa de debate celebrada el día 26 de marzo de 2005 en el Auditorio "Bernardo Quintana" del Palacio de Minería, en la Ciudad de México, con motivo del V Aniversario del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

XXXII. EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

En su libro quinto, que se intitula “Del Proceso Electoral”, Título Quinto, “de las Faltas Administrativas y de las Sanciones”, en sus artículo 264 a 272 regula las faltas administrativas y sus sanciones en materia Electoral Federal en la forma siguiente:

Establece que el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos en contra de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 5 del presente código, y que la sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales al menos en dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del presente ordenamiento.

En relación con las infracciones en que incurran las Organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 5 de este código, la sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este código.

Las infracciones que cometan las Autoridades Federales, Estatales y Municipales a los que se refiere el artículo 131 de este código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma la información que le sea solicitada por los Órganos del Instituto Federal Electoral, deberá seguir el procedimiento siguiente:

- a) Conocida la infracción se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que esta proceda en los términos de Ley;
- b) el superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior, deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

Las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones de este código, serán conocidas por el Instituto, quien procederá a su sanción, misma que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de 100 días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que les impone el presente código serán conocidas por el Instituto Federal Electoral, mismo que integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable; el Colegio de Notarios o la Autoridad Competente deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

Las infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, será del conocimiento del Instituto Federal Electoral, mismo que tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la Ley. En caso de que los extranjeros se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para los efectos a que hubiere lugar.

En los casos en que los Ministros de Culto, Asociaciones, Iglesias o Agrupaciones de cualquier religión o secta induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político o la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, o bien, realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política será materia de una información por parte del Instituto Federal Electoral a la Secretaría de Gobernación.

Por lo que corresponde a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados: a) con multa de 50 0 5000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; b) con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución; c) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución; d) con la supresión de su registro como partido político o agrupación política; e) con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

Las sanciones a que refiere el párrafo anterior podrán ser impuestas cuando: a) incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones relativas aplicables de este código; b) incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral; c) acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto en el artículo 49, párrafo segundo y tercero, de este código; d) acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo décimo primero, inciso b) y en sus fracciones III y IV, de este código; e) no presenten los informes anuales o de campaña, en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este código; f) sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código; g) incurran en cualquier otra de las previstas en este código.

Igualmente el presente ordenamiento regula en su artículo 269, párrafos tercero y cuarto, el procedimiento a seguir en los casos de las sanciones que en los mismos se contienen, y el procedimiento específico aplicable se regula por lo dispuesto en los artículos 270, 271, y 272.

XXXIII. EN EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Antecedentes

- ✓ El primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
- ✓ En 1996 tuvo lugar una nueva reforma electoral en la que se señaló que se debía revisar y reformar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral entonces vigente, estableciéndose la atribución al Consejo General del Instituto para aprobar un nuevo marco normativo que contribuyera a fortalecer el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la institución.
- ✓ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgó a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la atribución de presentar un anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral a la Junta General Ejecutiva, para que ésta a su vez presentara el proyecto al Consejo General.
- ✓ El 10 de marzo de 1999, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral presentó a la Junta General Ejecutiva para su aprobación el anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral.
- ✓ El 16 de marzo de 1999, el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo del mismo año y entrando en vigor al día siguiente de su publicación.
- ✓ El 29 de febrero del año en curso, el Consejo General del Instituto aprobó el Acuerdo CG35/2008 por el que se emiten los Lineamientos para organizar los trabajos de reforma o expedición de Reglamento y otros instrumentos normativos del Instituto derivados de la Reforma

Electoral en términos del artículo noveno transitorio del Código.

En el Libro primero intitulado, “Del servicio profesional electoral”, Título primero, “Del servicio”, Capítulo primero, “Disposiciones generales”. Establece en su Artículo 1, fracción segunda. El presente Estatuto tiene por objeto:

II. Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, y el procedimiento administrativo para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del Instituto.

En su Artículo 4; que a la letra dice: La Dirección Ejecutiva, para organizar y desarrollar el Servicio y asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, deberá:

I. Reclutar, seleccionar, incorporar, formar, desarrollar, evaluar y, en su caso, promover, ascender, incentivar o **sancionar al personal de carrera** conforme a lo establecido en el presente Estatuto;

El estatuto establece en su Artículo 15; Corresponde a la Comisión:

I. Conocer, analizar, comentar y aprobar el anteproyecto de políticas y programas de la Dirección Ejecutiva, así como los objetivos generales de los procedimientos de ingreso, movilidad, ascenso, promoción, readscripción, titularidad, formación, evaluación, disponibilidad, incentivos **y sanción de los miembros del Servicio, antes de su presentación a la Junta;**

III. **Presentar al Consejo un informe**, al principio de cada año, sobre las actividades llevadas a cabo el año anterior con relación al Servicio;

V. Presentar los informes específicos, **dictámenes o proyectos de resolución que le solicite el Consejo;**

VIII. Conocer, con suficiente oportunidad antes de su presentación a la Junta, y emitir opinión sobre los anteproyectos o las propuestas de cambio de la organización y normas del funcionamiento operativo, en función de los objetivos generales de los procedimientos de incorporación,... **y sanción de los miembros del Servicio;**

En el **Capítulo Cuarto** que se titula, “**Del Personal De Carrera**”, establece en su **Artículo 24**. “El personal de carrera será **destituido** del Servicio cuando **incurra en infracciones o incumplimientos graves a las disposiciones establecidas en el Código o en el presente Estatuto**, o cuando no acredite, de acuerdo con las disposiciones del presente Estatuto, las materias del Programa o la evaluación del desempeño”.

En el **Título Quinto**, “**Del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones**”, en el Artículo 165, establece que “Los miembros del Servicio que incurran en **infracciones** e incumplimientos a las disposiciones del Código, del Estatuto y a las señaladas por los acuerdos, Circulares, lineamientos y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes del Instituto, se sujetarán al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones...”.

Se establece en el citado Estatuto, en los artículos del 170 al 173, lo relativo al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, las causas de responsabilidad y la aplicación de sanciones respecto del personal de carrera, cuando se actualicen algunas de las conductas ilícitas.

Artículo 170. “La facultad de las autoridades del Instituto para iniciar el **procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones** previstas en el presente Estatuto **prescribirá** en un **término de cuatro meses**, contados desde el momento en que se tenga conocimiento de las **infracciones**”.

Artículo 171. “La autoridad que conozca y substancie el **procedimiento administrativo** señalado en el presente Estatuto podrá suplir las deficiencias de la queja y de los fundamentos de derecho, **así como dictar las medidas que a su juicio sean necesarias para** mejor proveer el correcto desarrollo del procedimiento”.

Artículo 172. “Corresponde a la **Contraloría General del Instituto** la aplicación, respecto del personal de carrera, en lo que se refiere a las **causas de responsabilidad** previstas en el Título Segundo del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de las normas, lineamientos y disposiciones administrativas que regulen el control y el ejercicio del gasto público y el uso, administración, explotación y seguridad de la información de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto, en cuanto a los procedimientos administrativos de **responsabilidades e imposición de las sanciones correspondientes**”.

Artículo 173. “La Contraloría General del Instituto estará facultada para recibir denuncias y determinar si proceden, para lo cual investigará los hechos a fin de allegarse, en su caso, de elementos probatorios que acrediten **presuntas conductas indebidas del personal del Instituto**. En el supuesto de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones previstas en el artículo anterior, la Contraloría General del Instituto substanciará, en su caso, el **procedimiento administrativo de responsabilidades** e impondrá **la sanción** que corresponda...”

En caso de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones del presente Estatuto, el expediente será turnado a la autoridad instructora competente para que investigue y, en su caso, inicie **el procedimiento administrativo** para la imposición de **sanciones** previstas en el presente Estatuto.

En el **Capítulo Segundo, “De Las Sanciones”**, establece en diversos preceptos lo relativo a las diversas sanciones que se aplicaran en caso de que se acredite una conducta ilícita por parte del personal del servicio que incurran en responsabilidad.

En el Artículo 174, establece las sanciones que podrán aplicarse, previa substanciación del procedimiento administrativo previsto en el presente Estatuto y son:

- amonestación,
- suspensión,
- destitución del cargo y
- multa

en el Artículo 175, nos define en qué consiste **La amonestación**; “en la advertencia escrita formulada a un miembro del Servicio, por autoridad competente, para que evite reiterar una conducta indebida en que haya incurrido, apercibiéndole que, en caso de reincidir en ella, se le impondrá una sanción más severa”.

La suspensión, “es la interrupción temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del Servicio, sin goce de sueldo, y será impuesta por autoridad competente. La suspensión no implica destitución del cargo o puesto, y no podrá exceder de quince días hábiles. (Artículo 176.)

La destitución, “es el acto mediante el cual el Instituto concluye la relación laboral con el miembro del Servicio respectivo, por infracciones y violaciones en el desempeño de sus funciones”. (Artículo 177.)

La multa, “consistirá en una sanción económica equivalente a hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se aplicará en aquellos casos en que se genere un daño o perjuicio al Instituto o el infractor obtenga un beneficio económico indebido en relación con el desempeño de sus funciones”. (Artículo 178.)

Procederá **la destitución del personal** de carrera por cualquiera de las siguientes causas:

- Recibir **condena a una pena de prisión**, mediante sentencia ejecutoria, a excepción de los delitos culposos;
- **Acciones u omisiones que constituyan incumplimiento grave o reiterado en el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en este Estatuto**, y
- Las demás que establezca el presente Estatuto. (Artículo 180.)

En el Capítulo Tercero, “Del Procedimiento Administrativo”, en el Artículo 182, establece un concepto de lo que debe entenderse por procedimiento administrativo: “la serie de actos desarrollados por la autoridad competente, tendientes a resolver si ha lugar o no a la imposición de una sanción prevista en este Estatuto al personal de carrera del Instituto”. El procedimiento administrativo podrá iniciarse **de oficio o a instancia de parte**. (Artículo 183.)

El procedimiento se dividirá en **dos etapas: la de instrucción y la de resolución**. La primera comprende el inicio del procedimiento hasta el desahogo de pruebas; la segunda comprende la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento (Artículo 184.).

1.- Serán **instructoras las siguientes autoridades**:

- A. El **Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva** en el supuesto de que la conducta aparentemente irregular sea cometida por cualquier miembro del Servicio adscrito a esa Junta Local Ejecutiva o a las Juntas Distritales Ejecutivas de esa entidad;
- B. El **titular de la Dirección Ejecutiva** en el supuesto de que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un Vocal Ejecutivo de Junta Local Ejecutiva, o bien por quien en ausencia de éste se encuentre como responsable del despacho de dicho órgano, y
- C. El **titular de las Direcciones Ejecutivas o Unidades Técnicas** que conforman la estructura de oficinas centrales del Instituto en el supuesto de

que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un miembro del Servicio adscrito a ellas.

2.- Serán autoridades resolutoras las siguientes:

- A. El **titular de la Dirección Ejecutiva** en el supuesto de que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un Vocal Ejecutivo de Junta Local Ejecutiva, o bien por quien en ausencia de éste se encuentre como responsable del despacho de dicho órgano, y
- B. El **titular de las Direcciones Ejecutivas o Unidades Técnicas** que conforman la estructura de oficinas centrales del Instituto en el supuesto de que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un miembro del Servicio adscrito a ellas La **Dirección Ejecutiva** correspondiente si los presuntos responsables son los Vocales de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica o del Registro Federal de Electores, o parte del personal de carrera adscrito a la Vocalía respectiva;
- C. La **Dirección Ejecutiva** si el presunto responsable es Vocal Secretario, y
- D. La **Secretaría Ejecutiva**, o en quien en su caso delegue, si el presunto infractor es Vocal Ejecutivo, responsable del despacho de Vocalía Ejecutiva, o un miembro del Servicio adscrito a oficinas centrales.

En caso de ausencia o de que exista impedimento del funcionario que deba constituirse en autoridad instructora o resolutora, el Secretario Ejecutivo determinará la autoridad competente.

Las autoridades instructora y resolutora respetarán las garantías de audiencia y legalidad en el procedimiento administrativo; asimismo, harán del conocimiento inmediato de la Dirección Ejecutiva las resoluciones que se dicten.

**XXXIV. EN EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL
DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO, DE LOS TRABAJADORES
AUXILIARES Y DEL PERSONAL EVENTUAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL**

Regula en su título Quinto el “Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones”, en los términos de sus artículos 162 al 194.

Así mismo el presente Estatuto regula en su Título Décimo, “Procedimiento Administrativo para la aplicación de las Sanciones a los Miembros del Servicio Profesional Electoral del Distrito Federal”, en sus artículos 214 a 247.

***CAPÍTULO CUARTO
REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL
JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO***

SUMARIO:

XXXV. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. XXXVI.- En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. XXXVII.- En el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. XXXVIII.- En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su Procedimiento.

CAPÍTULO CUARTO
REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL JUICIO POLÍTICO EN
MÉXICO

XXXV. EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La legislación mexicana regula al Juicio Político primordialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en varios de sus preceptos por ejemplo, su artículo 76 ordena: Son facultades exclusivas del Senado: Fracción VII, “Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer el Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución que establece: *“podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y todos los demás funcionarios que en el mismo se mencionan, fijando las sanciones correspondientes y el procedimiento a seguir”*.

En resumen, **el Título Cuarto** de nuestra **Ley Suprema**, titulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que comprenden los artículos 108 a 114, prevén la regulación tanto del **Juicio Político**, como de las infracciones consideradas como delitos penales.

XXXVI. EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Regula especialmente en sus artículos 12, 42, 43 fracción II, 53, 55 y otros relativos, la posibilidad de ejercer acciones por cuestiones políticas en los que se impliquen a Diputados y Senadores así como a otros diversos funcionarios.

ARTICULO 12.

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza

pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

ARTICULO 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

ARTICULO 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

2. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar

a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

3. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

5. En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

6. Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

7. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

ARTICULO 53.

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones;

recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y debe presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

- 2.** La Contraloría Interna cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades.
 - a)** A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solventación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.
 - b)** A la Dirección General de Control y Evaluación le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.
 - c)** A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de

responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

ARTICULO 55.

1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

XXXVII. EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dicho reglamento norma las anteriores conductas en sus artículos 27 a 34.

De las sesiones

Artículo 27.- Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 28.- Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales; serán públicas, comenzarán por regla general a las 12

horas y durarán hasta cuatro horas; pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrán ser prorrogadas.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Artículo 29.- Las sesiones del miércoles de cada semana se destinarán a tratar de preferencia los negocios de particulares; pero podrán también ocuparse en asuntos públicos, después de aquéllos o cuando éstos sean de urgente despacho, a juicio del Presidente.

Artículo 30.- En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I.- Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II.- Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;

III.- Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;

IV.- Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

V.- Memoriales de los particulares;

VI.- Dictámenes señalados para discutirse;

VII.- Minutas de ley.

Artículo 31.- Después de la sesión pública, los lunes de cada semana, habrá sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara y otros que exijan reserva.

Artículo 32.- Si fuera de ese día ocurriere algún asunto de esta clase, podrá haber sesión secreta extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, o a moción de algún individuo de ella, o por indicación del Presidente de la propia Cámara o del Ejecutivo.

Artículo 33.- Se presentarán en sesión secreta:

I.- Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;

II.- Los oficios que con la nota de “reservados” dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados;

III.- Los asuntos puramente económicos de la Cámara;

IV.- Los asuntos relativos a relaciones exteriores;

V.- En general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

Artículo 34.- Cuando en una sesión secreta se trate de un asunto que exija estricta reserva, el Presidente de la Cámara consultará a ésta si debe guardar sigilo, y siendo afirmativa la respuesta, los presentes estarán obligados a guardarlo.

XXXVIII. EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO.

Reglamenta los preceptos contenidos en el **Título Cuarto Constitucional**, referente a las “**Responsabilidades de los Servidores Públicos**”, teniendo especial importancia para nuestro tema su **Título Segundo**, “**Procedimientos**

ante el Congreso de la Unión en Materia de juicio Político y Declaración de Procedencias”, que comprende los artículos 5 al 8; siendo muy importante referirnos al contenido de sus artículos siguientes:

Artículo 5 que dispone: *“En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos del juicio político los servidores públicos que en el se mencionan. Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales”.*

Artículo 6: *“Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.*

Artículo7: *“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho:*

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;**
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cauce perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y;

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede juicio político por mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos **tengan carácter delictuoso** se formulará “La declaración de procedencia a la que alude la presente ley” y se estará a lo dispuesto por la **ley penal**.

En su **capítulo II, “Procedimiento en el Juicio político”**, sus artículos 9 a 24 fijan las **reglas de procedimiento para los juicios políticos**. También es necesario precisar que su **Capítulo III**, que comprende los artículos 25 a 45 regula el **procedimiento para la declaración de Procedencia del Juicio Político**, mismo que por su importancia se detalla en la forma siguiente:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución), Artículo 108 a 114, “Juicio Político”, Establece:

I.- Quienes son sujetos de responsabilidad.

II.- Cuáles son las responsabilidades y sanciones administrativas que se aplican mediante Juicio Político.

III. – Quienes son las autoridades competentes para llevar a cabo los procedimientos e imponer las sanciones.

I.- Sujetos

artículo 110 constitucional

- a) Representantes de elección popular, (Federales y del Distrito Federal).
- b) Miembros de los poderes Judicial Federal (Incluyen Ministros, Consejo de la Judicatura, Magistrados Electorales hasta Juez de Distrito).
- c) Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, (Magistrados y Jueces).

- d) El que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal (Hasta Director General o su equivalente).
- e) Los Servidores del IFE (Consejero Presidente hasta Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo).
- f) Los Gobernadores, los Diputados, los Magistrados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
- g) Los que administren y manejen fondos o recursos federales.

II.- Procedencia

- 1.- (Federales) Por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.
- 2.- (Locales) Violaciones graves a la Constitución Federal o Leyes Federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

*Actos contra los intereses públicos fundamentales

- a) Ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales.
- d) Ataque a la libertad de sufragio.
- e) Usurpación de atribuciones.
- f) Cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales que causen perjuicios graves a la Federación uno o varios Estados o la sociedad o trastorne el funcionamiento normal de las Instituciones.
- g) Omisiones graves.
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos del gobierno federal o del distrito federal o leyes económicas sobre el manejo de recursos. No procede por simple expresión de ideas.

Sanción

- 1.- Destitución.
- 2.- Inhabilitación de 1 a 20 años.

PLAZO PARA SU PROMOCIÓN

- **Puede iniciarse durante su encargo y dentro de un año posterior a la conclusión.**
- **Las sanciones deben imponerse en un plazo no mayor a 1 año una vez iniciado el procedimiento.**
- **Las denuncias anónimas no proceden.**

III.- Autoridades Competentes (Para Conocer Y Sancionar)

1.- Cámara de Senadores.

2.- Cámara de Diputados.

3.- Las Legislaturas locales.

CAMARA DE DIPUTADOS**Actúa como órgano instructor y de acusación.**

Por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y puntos Constitucionales y de Justicia. Cinco miembros de cada uno, sus Presidentes y un Secretario forman la subcomisión de Examen Previo que tiene facultades para determinar:

- a) Si el acusado es de los funcionarios que prevé el artículo 110 de la Constitución.
- b) Si existen suficientes elementos de prueba.
- c) Si ha lugar a iniciar el procedimiento respectivo.
- d) Si se debe desechar.

En caso de existir pruebas supervinientes se puede volver analizar la denuncia planteada. Puede revisarse por el pleno de las comisiones Unidas. El análisis deberá llevarse a cabo en los 30 días hábiles subsecuentes a su turno.

La gran comisión de ambas cámaras integrará una comisión para sustanciar lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

De cada comisión se nombran cuatro miembros para formar la sección instructora (Diputados) y la sección de enjuiciamiento (Senadores).

Si se aprueba se remite a las comisiones unidas y éstas lo resuelven y turnan a la sección Instructora, Oficialía Mayor notifica a los grupos parlamentarios.

Sección Instructora

- a) Práctica las diligencias necesarias para comprobar la existencia de la responsabilidad imputada.
- b) Dentro de los tres días naturales notifica al denunciado.
- c) En los siete días naturales posteriores el denunciado comparece, o informa por escrito.
- d) Recibe pruebas en los treinta días naturales (se puede ampliar).
- e) Terminada la instrucción se da vista a las partes denunciante y denunciado por tres días naturales a cada uno.
- f) Las partes presentan sus alegatos en los seis días naturales posteriores.
- g) La sección elabora conclusiones en los sesenta días naturales siguientes (se puede ampliar por quince días más) y la entrega a los Secretarios de la Cámara para que den cuenta al Presidente y se cite para reunión y resolver con la asistencia del denunciado, las mismas deben contener:
 - 1.- Que está legalmente comprobada la conducta.
 - 2.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad.
 - 3.- Proponer la sanción.
 - 4.- Que para el caso de aprobarse se turne a la Cámara de Senadores.
 (El procedimiento debe llevarse a cabo dentro del período ordinario o extraordinario en que se haya iniciado o el siguiente).
- h) El día de la audiencia la Cámara se erige en órgano de acusación se da

lectura a las constancias procesales se concede el uso de la palabra a las partes con derecho o replica se retiran y se vota (por mayoría absoluta de los presentes).

- i) Si no procede el denunciado continua en su encargo.
- j) Si procede se le pone a disposición de la Cámara de Senadores y se envía una comisión para que sostenga la acusación.

CAMARA DE SENADORES

- a) Recibida se turna a la Sección de Enjuiciamiento y se cita a los Diputados y al acusado para que presenten alegatos en los cinco días naturales.
- b) Acto seguido la sección de enjuiciamiento formula conclusiones expresando sanción y preceptos legales en que se funde (puede escuchar directamente a las partes y ordenar la práctica de diligencias) entrega a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones su Presidente cita dentro de las veinticuatro horas a la Comisión de Diputados, que acusan y al acusado y su defensor (**se erige en Jurado de Sentencia**).

- Se da lectura las conclusiones (sección de Enjuiciamiento).
- Se concede la palabra a las partes.
- Se retira el acusado y se vota haciendo la declaratoria que corresponda con el voto de las dos terceras partes de los presentes.
- En el caso de Gobernadores y funcionarios locales la sentencia es de efectos declarativos y se comunica a la Legislatura local.

Declaración y resolución de ambas Cámaras son definitivas e inatacables.

Los asuntos se desahogan por riguroso turno.

Los trámites se tienen que realizar íntegramente.

En las diligencias de las Secciones de las Cámaras el inculpado comparece por si o por escrito, los Jueces de Distrito auxiliarán en el desahogo de aquellas que se tengan que llevar a cabo en lugar distinto.

De la recusación y excusa de los miembros de las Secciones o cámaras con expresión de causa se aplican las causales de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Se califica en los tres días naturales y si procede se llama a los suplentes.

Se establece la obligación de las autoridades para otorgar copias al denunciado pudiendo solicitarlas las secciones a las Cámaras con apercibimiento a las partes o puede solicitar copias certificadas a su juicio.

Las Secciones o Cámaras pueden solicitar expedientes o documentos originales que estén concluidos devolviéndolos después de la resolución.

Las Cámaras no pueden erigirse en Órgano de Acusación o Jurado de Sentencia sin citar a las partes.

No pueden votar los diputados o senadores que hubiesen presentado la imputación o los que actuaron como defensores aunque renuncien.

Lo no previsto se arregla conforme a la Constitución y la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Congreso General, según lo establecido para la votación de leyes (nominales).

El Juicio Político, acuerdos y determinaciones se dan en sesión pública excepto la de acusación y cuando lo ameriten las buenas costumbres o el interés general.

Existen medidas de Apercibimiento para hacer cumplir.

Las declaraciones se comunican a las Cámaras, la corte o al Ejecutivo Federal y éste las publica en el Diario Oficial de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Responsabilidad Legal se inicia con el nacimiento de la obligación por el incumplimiento bien sea de un convenio, de un contrato o de una norma, por lo cual en el ámbito del Derecho Civil, surge la Responsabilidad con el incumplimiento de una obligación, lo cual en sentido restringido establece que una persona es responsable cada vez que por acción u omisión causa un perjuicio o una trasgresión a un contrato o a una norma, lo que a su vez requiere la reparación del perjuicio o del daño causado, situación en la que también se puede considerar la llamada conducta ilícita.

SEGUNDA. La Responsabilidad Administrativa (del Estado) es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase; en el ejercicio de sus funciones, cuando trasgreden, quebrantan o desconocen las normas a las que están obligados a cumplir, con la cual lesionan intereses públicos o de los particulares. También la que surge de los actos o de las omisiones de los particulares cuando quebranten o contradigan dichas normas. La presente Responsabilidad se puede declarar por la misma administración, en virtud de las atribuciones de sus órganos jerárquicos, pudiéndosele exigir a todos los funcionarios del Estado mediante la llamada protesta disciplinaria, así como a los particulares, mediante la imposición de multas derivadas de la potestad correccional, o bien, la pérdida de las garantías, o por medio de indemnización pecuniarias, etc. Lo anterior con base en lo establecido en el artículo 114, Párrafo Tercero Constitucional, la ley señalará los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa tomando en cuenta

la naturaleza y las consecuencias de los actos o de las emisiones a los que se refiere la fracción III del artículo 109 Constitucional y en el caso de que los mismos fueran graves, los plazos de prescripción, no podrán ser inferiores a tres años.

TERCERA. Si se tiene presente que en materia administrativa se considera que no es el órgano del Estado, ni su ubicación dentro de los poderes del mismo, el que califica la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa”, sino que es la función que ejerce el Estado, así como su contenido, lo que permite admitir la división del referido concepto bajo dos aspectos principales, uno, desde el punto de vista formal, que indica que el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer de los órganos competentes para dirimir las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados “Tribunales Administrativos”. Por otra parte, desde el punto de vista material, existe “el contencioso administrativo”, cuando se presenta una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

CUARTA. La Responsabilidad Política-Electoral se hace efectiva a través del juicio político, respecto de cierta categoría de funcionarios. El tribunal que declara esa responsabilidad es un tribunal político, por conducto de un procedimiento especial y aplica las sanciones fijadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 108 a 114, consistentes en destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Lo dispuesto en el Tercer Párrafo del

artículo 110 de nuestra Ley Suprema, se encuentra reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

QUINTA. El juicio político es una facultad política, no judicial, ni jurisdiccional, que se realiza fuera de las instancias del ejercicio del poder judicial, incluso, puede ser aplicado a los miembros de dicho poder; por lo que a pesar de no manifestarse como función jurisdiccional, si utiliza las técnicas jurídicas, los tiempos y los modos judiciales, entre otros, su terminología, tanto jurídica, como la judicial, así como ciertos formatos procesales, sin embargo, el juicio político no está estructurado, *per se*, con los elementos y características de la esencia judicial. Por otra parte, las reglas del juicio político se justifican así mismo, cuando con razones válidas en su entropía, se pueden corresponder aspectos conceptuales y características comunes a dichas instancias.

SEXTA. El estado de derecho consiste en la vinculación de los órganos del Estado con su normatividad constitucional y legal. Su vigencia jurídica produce ciertos resultados respecto a su propio ordenamiento jurídico y en relación con las actividades totales de los órganos involucrados del Estado. Por su parte la aplicación de la justicia política establece un cierto nivel de justicia en ese ámbito, el cual es aplicable a cada sujeto que se encuentre en el supuesto previsto en la normatividad política aplicable; por lo tanto la existencia y validez de la justicia política supone el carácter racional de los juicios que la aplican, o sea, del conjunto de proposiciones que expresan normas de conducta política, es decir, de una justicia política que articula básica y unitariamente propósitos, efectivos o aparentes, que han de constituirse en signos

iconos del sistema legislado, esto es, de legalidad; de esa forma se le da sentido de legitimidad al juicio político, el cual se inscribe, no en la norma jurídica *per se*, sino en un estado racional de referencias subsidiarias, con sanciones convencionales, pero nunca en una jurisdiccionalidad, con las respectivas consecuencias que ello implica.

SÉPTIMA. La regulación de las faltas administrativas electorales se establece primordialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, fracción III, Párrafo Segundo, que regula al Instituto Federal Electoral; en su artículo 94 que ordena que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en un Consejo de la Judicatura Federal. Su artículo 99 dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; también señala que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, las cuestiones contenidas en las nueve fracciones que lo integran. En su artículo 108, párrafo I y III, determina las responsabilidades de los servidores públicos. En su artículo 116, fija las características de la división del ejercicio del poder a nivel federal y local, y en particular en su fracción IV, inciso “n”, se tipifican los delitos y las faltas electorales, así como sus respectivas sanciones.

OCTAVA. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995, establece en su artículo 1º que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por... Fracción II.- “El Tribunal Electoral...”. En su artículo 186 fija las atribuciones y competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en sus artículos 187 y 188 establece las competencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El artículo 192 regula el funcionamiento de las Salas Regionales y en el artículo 195, determina las atribuciones de las mismas.

NOVENA. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado en los términos contenidos en el Diario Oficial de la Federación, del 14 de enero del 2008, indica en su artículo 341 quienes son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales de dicho Código. En su artículo 342 consigna las infracciones de los partidos políticos nacionales; en su artículo 343, fija las infracciones de las agrupaciones políticas nacionales; en el artículo 344 indica las infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; en el artículo 345 expone las infracciones de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos; en el artículo 346, determina las infracciones de los observadores electorales y de las organizaciones con los mismos propósitos.

DÉCIMA. El juicio político en México está regulado principalmente por la Constitución Federal en varios de sus preceptos, especialmente en el

Artículo 76, fracción VII así como en sus artículos 108 a 114.

DÉCIMA PRIMERA. La posibilidad de ejercer acciones políticas en las que se involucren a Diputados Federales, así como a Senadores y otros funcionarios públicos mencionados en el texto del artículo 110 de nuestra Ley Suprema, se regula en el Título Cuarto de la misma, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, que se integra con sus preceptos marcados con los numerales 108 a 114.

DÉCIMA SEGUNDA. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamenta el contenido de los preceptos constitucionales que conforman su Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, del cual tiene especial importancia para el presente estudio, su título segundo: “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencias”, que se integra con sus artículos 5, 6, 7 y 8. Además su Capítulo II, titulado “Procedimiento en el Juicio Político conformado por los artículos 9 a 24, así como su Capítulo III, titulado “Procedimiento para la Declaración de Procedencia del Juicio Político”, conformado por sus artículos 25 a 45; igualmente su Capítulo regulador del Juicio Político, que comprende los artículos 108 a 114.

BIBLIOGRAFIA

1. Álvarez, Lucía, Coordinador. "**Participación y Democracia en la Ciudad de México**", 1ª Edición, Coedición del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y con Demos, Desarrollo de Medios, S.A de C.V., La Jornada Ediciones, México, 1997.
2. Andrade Sánchez, Eduardo. "**Introducción a la Ciencia Política**", 2ª Edición, Editorial Harla, México, 1990.
3. Andrade Sánchez, Eduardo. "**El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano**", Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México, 2004.
4. Arnaiz Amigo, Aurora. "**Soberanía y Potestad**", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.
5. Arnaiz Amigo, Aurora. "**Ciencia Política**", 3ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Labrero Editor, México, 1984.
6. Bataille, Georges. "**Lo que Entiendo por Soberanía**", Editorial Paidós, Barcelona, 1976.
7. Becerra, Ricardo y otros. "**Así se Vota en la República (Las Legislaciones Electorales en los Estados: Un Análisis Comparado)**", Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., Editorial de Análisis, Ediciones y Cultura, S.A. de C.V., México, 1996.
8. Biscaretti di Ruffia, Paolo. "**Introducción al Derecho Constitucional Comparado**", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
9. Bobbio, Norberto. "**Estado, Gobierno y Sociedad**", Editorial Fondo de Cultura Económica, Breviarios, 487, México, 1989.
10. Bobbio, Norberto. "**La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
11. Burgoa, Ignacio. "**Derecho Constitucional Mexicano**", Editorial Porrúa, 14ª. Edición, México, 2001.
12. Cabo de la Vega, Antonio. "**El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación**", 1ª Edición, Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1994.

13. Cárdenas Gracia, Jaime F. "**Transición Política y Reforma Constitucional en México**", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. De la U.N.A.M., México, 1994.
14. Carpizo, Jorge. "**Estudios Constitucionales**", Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Décima Edición, México, 1998.
15. Covián Andrade, Miguel. "**El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural**", 2ª. Edición, Edición del Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001.
16. Duverger, Maurice. "**Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**", Editorial Ariel, Barcelona, 1970.
17. Duverger, Maurice. "**Sociología de la Política**", Editorial Ariel, Barcelona, 1975.
18. Ferrer, Muñoz, Manuel, "**La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la nueva España**"; 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
19. Fraga, Gabino, Lic. "**Derecho Administrativo**", Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.
20. Fuentes Díaz, Vicente. "**Los Partidos Políticos en México**", 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
21. Galván Rivera, Flavio. "**Derecho Procesal Electoral Mexicano**", Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México, 2006.
22. García Ramírez, Sergio. "**La Responsabilidad Penal del Médico**". Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México. 2006.
23. Gómez Frode, Carina, "**Introducción a la Teoría Política**", Editado por Rodolfo Wratny Castro, México, 1999.
24. González Casanova, Pablo. "**El Estado y los Partidos Políticos en México**", 3ª Edición, Ediciones Era, México, 1999.
25. González de la Vega, René, "**Derecho Penal Electoral**", 1ª edición, Editorial Porrúa, México, D. F., 1991.
26. Heller, Hermann, "**Ideas Políticas Contemporáneas**", Editorial Labor, Barcelona, 1930.
27. Heller, Hermann, "**La Soberanía**", Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

28. Hidalgo, Luis de la. "**El Equilibrio del Poder en México**", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
29. Instituto de Investigaciones Jurídicas. "**Seminario sobre Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos**", Edición de la UNAM, México, 1993.
30. Kirchheimer, Otto. "**Justicia Política**", Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, México, 1961.
31. Larrañaga, Pablo. "**El Concepto de Responsabilidad en la Teoría Contemporánea del Derecho**". Editorial Distribuciones Fontamara; S.A. de C.V. 1ª. Edición. 2000. 1ª. Reimpresión 2004. México. 2004.
32. Mayer, J. P. "**Trayectoria del Pensamiento Político**", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
33. Nohlen, Dieter y otros Compiladores. "**Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**"; Coedición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Universidad de Heidelberg, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Federal Electoral y del Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
34. Núñez Jiménez, Arturo. "**El Nuevo Sistema Electoral México**", 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
35. Olea y Contró, J.P.H. "**El Proceso Electoral, Derecho del Proceso Electoral**". Editorial Porrúa. 1ª. Edición. México. 2006.
36. Orozco Henríquez, Jesús J. "**Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas**", 1ª Edición, Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
37. Patiño Camarena, Javier, "**Nuevo Derecho Electoral Mexicano**", 5ª Edición, Coedición de la Editorial Constitucionalista y del Instituto Federal Electoral, México, 1999.
38. Ponce de León, Armenta, Luis. "**Derecho Político Electoral**", 3ª Edición Editorial Porrúa, México, 2001.
39. Preciado Hernández, Rafael. "**Ensayos Filosóficos Jurídicos y Políticos**", Editorial Jus, S.A., Primera Edición, México, 1977.
40. Rey, Juan Carlos. "**Ensayos de la Teoría Política**", Ed. Conjunta de la Editorial Ateneo de Caracas y de la Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980.

41. Rodríguez Araujo, Octavio. "**La Reforma Política y los Partidos en México**", 11ª Edición, Siglo XXI, Editores, México, 1997.
42. RosenKratz, C.F. "**La Responsabilidad Extracontractual**". Editorial Gedisa, S.A. 1ª. Edición. Barcelona. 2005.
43. Sartori, Giovanni. "**Ingeniería Constitucional Comparada**", Traducción de Roberto Reyes Mazzone, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
44. Serra Rojas, Andrés. "**Ciencia Política**", Editorial Porrúa, 14ª. Edición, México, 1996.
45. Serra Rojas, Andrés. "**Historia de las Ideas e Instituciones Políticas**", UNAM, 1ª. Edición, México, 1991.
46. Skinner, Quentin. "**Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno**", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
47. Tamayo y Salmoran, Rolando. "**La Ciencia del Derecho y la Formación del Ideal Político**", U.N.A.M., México, 1989.
48. Tena Ramírez, Felipe. "**Derecho Constitucional Mexicano**", Editorial Porrúa, S.A., 29ª. Edición, México, 1995.
49. Tena Ramírez, Felipe. "**Leyes Fundamentales de México 1808-1995**", 19ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
50. Terraza Salgado, Rodolfo. "**Introducción a al Estudio de la Justicia Electoral en México**". Editorial Ángel Editor. 1ª. Edición. México. 2006.
51. Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Varios Autores. "**Apuntes del Derecho Electoral**", 1ª Edición, México, 1998.
52. Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Varios Autores. "**Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México**", 12ª Edición, México, 2002.
53. Varios Autores. "Estudio Teórico Practico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral". Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. 2ª. Edición. México. 1999.
54. Valdés S., Clemente. "**La Constitución como Instrumento de Dominio**", Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., 1ª. Edición, México.

55. Valdés S., Clemente. **“El Juicio Político, la Impunidad, los Encubrimientos y Otras Formas de Opresión”**, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., 1ª. Edición, México, 2000.
56. Valencia escamilla, Laura. **“La Representación Parlamentaria, un Recorrido Histórico por La Teoría Política”**. Coedición de la LVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana y de Miguel ángel Porrúa. Librero editor. 1ª. Edición México.2007.
57. Vega Ruiz, Juan Francisco. **“Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad”**. Edición Monte Alto. 1ª. Edición México.2008.

LEGISLACION

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones Fiscales ISEF, 21ª. Edición, México. 2009.
2. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Editorial Juriediciones; 1ª edición, México, 2010.
3. CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 10 de enero de 2008.
4. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.
5. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986, Reformas y Adiciones publicadas en el D.O.F. de 4 de junio de 2002.
6. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, Reformas a la presente Ley publicadas en el D.O.F. de 19 de abril de 2000, Ídem, de 30 de mayo de 2000.
7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, publicado en el D.O.F. de 13 de marzo de 2002, ultima reforma publicada en el D.O.F. de 28 de mayo de 2009.
8. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, reformas en el D.O.F. de 22 de noviembre de 1996.

9. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (2002),
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996.
10. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL,
Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976,
y sus diversas modificaciones y reformas hasta el año 2008.
11. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de
03 de septiembre de 1999, ultima reforma publicada en el Diario Oficial de
la Federación el 05 de mayo de 2009.
12. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Diario
Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995, reformas en el D.O.F. de
15 de enero de 2009.
13. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
Promulgada por Decreto del C. Presidente Constitucional de los Estados
Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, publicada en el Diario
Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.
14. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de
29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero
de 1996.
15. LEY DE PLANEACIÓN, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de
5 de enero de 1983, y sus diversas modificaciones y reformas hasta el año
2003.

16. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 1990, Reformas y Adiciones publicadas en el D.O.F. de 7 de abril de 1995.

17. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 1990, Reformas y Adiciones publicadas en el D.O.F. de 7 de abril de 1995.

18. REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, (Sesión de la Sala Superior de 4 de Junio de 1997).

19. REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934, ultima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de noviembre de 1981.