

SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS POR CAUSA PENAL

Daniel Tacher Contreras

EXPEDIENTE:

SUP-JDC-85/2007;
SUP-JDC-670/2009;
SUP-JDC-98/2010;
SUP-JDC-157/2010,
SUP-JDC-4982/2011.

SUMARIO: I. Introducción;
II. Consideraciones generales;
III. Caso Pedraza (SUP-JDC-85/2007); IV. Caso Godoy (SUP-JDC-670/2009); V. Caso Orozco (SUP-JDC-98/2010); VI. Caso Sánchez (SUP-JDC-157/2010); VII. Caso Guevara (SUP-JDC-4982/2011); VIII. Conclusiones, IX. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Los derechos políticos, dentro del esquema de los derechos fundamentales, están vinculados con la ciudadanía desde dos bases: por un lado, desde la vinculación con un poder político territorialmente delimitado (vinculación al Estado) y, por otro, desde la capacidad de participar de las decisiones de ese poder político (ser sujeto de derecho). Esto implica que los

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

derechos políticos no son totalmente universales y corresponden al conjunto de personas que reúnen las características establecidas. Así la ciudadanía puede entenderse, desde la óptica de la teoría política, como el reconocimiento derivado del cumplimiento de requisitos que se imponen a la persona y, en consecuencia, le son reconocidos los derechos políticos que le facultan para participar de las decisiones de ese poder político. En este sentido, Vitale (2005) sostiene que la ciudadanía es la clave fundamental para el ejercicio de los derechos políticos y esto constituye el último privilegio dentro de los derechos fundamentales.

Las delimitaciones y exclusiones acerca de quiénes y cómo pueden ejercer esos derechos deben, en todo caso, establecerse en forma razonable y objetiva. En ese marco, la vinculación al territorio excluye a los extranjeros y la capacidad de participación se determina por la mayoría de edad, que se establece como requisito mínimo para reconocerle como ciudadano.

Estas exclusiones deben distinguirse de la situación en la cual un ciudadano se encuentra suspendido del ejercicio de esos derechos. La suspensión implica que el sujeto es reconocido para ejercer sus derechos, pero que, por un periodo determinado le son interrumpidos. Esta interrupción de derechos es el centro del análisis a realizar, en particular, cuando esta suspensión se vincula a la particularidad de someterse a un proceso judicial.

El análisis se centra en los derechos políticos vinculados al ejercicio del voto activo y pasivo, lo que en la legislación mexicana se denomina como derechos político-electorales de los ciudadanos. Por lo que no se contemplan casos que se vinculen con otros derechos como pueden ser el de asociación, expresión, reunión o de información.

Aunque existen interpretaciones que mayoritariamente consideran la suspensión de derechos por causa penal como razonable —siempre que exista proporción entre el delito y la pena—, el debate de la justificación de excluir a este sector de la población de la participación política sigue invitando a la reflexión de la eficacia de dicha suspensión. Como lo señala Gargarella (2010) “la mayoría de los individuos y grupos que comparecen ante

la justicia criminal han sufrido formas de exclusión tan severas que las precondiciones esenciales de la responsabilidad criminal”.

En México, de acuerdo con información de la Secretaría de Gobernación (2013, 8) la población carcelaria¹ asciende a 242,754 personas, 95.2% hombres y 4.8% mujeres; de estas personas, 20.42% enfrentan acusaciones por delitos del fuero federal y 79.58% acusaciones por delitos del fuero común. De ellas, 58.68% se encuentran sentenciadas y 42.32% están en proceso. Estudios como los de Briseño (2006) y Azaola y Bergman (2007), con características cualitativas de la población carcelaria, indican que esta población se constituye por personas provenientes de situaciones de marginación social.

En este contexto, el debate se abre por las características de este sector, para quienes la suspensión del derecho a participar en la vida político-electoral implica excluir a un sector determinado de la población. Mientras que, por otro lado, cuando se sostiene la función de suspender los derechos político-electorales de las personas sujetas a proceso penal es resultado de quienes han optado por salirse del Estado de Derecho y, en consecuencia, al violentar el orden jurídico es razonable excluirles de participar en las decisiones de la conducción política del Estado.

La revisión de las consideraciones generales de los argumentos, desde el derecho internacional de los derechos humanos, toma un lugar importante en el debate, pues establece la base para considerar la razonabilidad de los argumentos que conllevan a aceptar la suspensión de derechos políticos (en específico al voto activo y pasivo) como fundamental. De la misma manera, es importante partir de la idea del ciudadano y sus derechos políticos con la base teórico-política y desde su vinculación jurídica con el Estado, que permite contemplar los mecanismos para ejercerlos y protegerlos. Pero también considerar los elementos que

¹ Esta población se encuentra en 420 centros penitenciarios, 303 administrados por los gobiernos estatales, 11 por el gobierno del Distrito Federal, 15 por el gobierno federal y 91 por autoridades municipales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

razonablemente pueden repercutir en la suspensión y exclusión del ejercicio de los derechos políticos.

En el marco del ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano se analizarán cinco casos en los cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostiene argumentos que razonablemente explican la suspensión del ejercicio de estos derechos cuando los ciudadanos se encuentran sometidos a procesos judiciales. Es decir, aquellos vinculados con las fracciones II, III, V y VI del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo que implica la suspensión cuando se ha dictado orden de aprehensión (aunque no se haya ejecutado por evasión de la persona), cuando se esté purgando una pena de prisión por sentencia ejecutoriada, o bien, cuando la persona se encuentra prófuga de la justicia. Estos casos permiten analizar los límites de esas suspensiones y la búsqueda de máxima protección a los derechos.

El análisis de los casos se presenta en orden cronológico. Esta ordenación permite analizar la evolución de los argumentos y los debates que implicaron votos particulares, concurrentes y con reserva. Debates que nos muestran que la interpretación del ejercicio de los derechos políticos y la suspensión de éstos por causas penales no es un tema cerrado.

En la primera sentencia SUP-JDC-85/2007 (caso Pedraza), muestra los argumentos de acuerdo con los cuales son suspendidos los derechos políticos a un ciudadano y, también, los argumentos por los cuales —bajo el principio *pro homine*— es revocable dicha suspensión. La relevancia del caso muestra, por un lado, los límites del derecho mexicano en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

Por otro lado, este caso, que se presentó antes de la reforma constitucional de 2008, en materia de derechos humanos, es ejemplo de la actividad de un tribunal que debe buscar el mecanismo de mayor protección de derechos asistiendo a normas internacionales.

En el segundo caso analizado, la sentencia SUP-JDC-670/2009 (caso Godoy), ejemplifica la situación de un candidato que ya ha

sido electo, pero con sentencia condenatoria emitida previamente a la toma de posesión como diputado federal, por lo que se considera prófugo de la justicia. La situación jurídica del candidato electo implica reflexionar acerca de las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio al derecho de ser votado y el ejercicio del cargo público.

Los juicios SUP-JDC-98/2010 (caso Orozco) y SUP-JDC-157/2010 (caso Sánchez) nos muestran un debate abierto de la causa penal, su gravedad y los requisitos de elegibilidad que se desprende de éstos. Es decir, que no sólo se plantea como razonable ser sometido a proceso penal como motivo suficiente, también habría que evaluar la gravedad de los actos que llevan a las personas a ser sujetos de proceso y los efectos que esto genera en las características señaladas en la legislación para ejercer su derecho a ser votado.

Estos casos resultan ejemplares para sostener cuándo es razonable suspender los derechos políticos de un ciudadano, si la materia de la causa penal tiene como consecuencia una sanción corporal y por ende, se dictará un auto de formal prisión.

En contraposición al caso Godoy, también se analiza el juicio SUP-JDC-4982/2011 (caso Guevara), éste implica la restitución de derechos políticos a un candidato electo, que se encontraba en formal prisión, lo que impidió su asistencia al acto de toma de posesión. Dado que el auto de formal prisión implica un acto provisional y, por ello, se encontraba impedido para asistir al evento. En este caso, los argumentos de la Sala Superior del TEPJF se centran en la restitución de derechos a un candidato electo que ha sido detenido y que por esta detención se vio imposibilitado de tomar protesta de su cargo.

La suspensión de derechos por razones penales se presenta como un problema controversial en el contexto de reformas que reflejan el problema social de la inseguridad en México. En los últimos años, de 2006 a 2013, el aumento de la población penitenciaria fue de 17.94%, lo que ha implicado una sobrepoblación de 26.2%. Por ello, este conjunto de casos permite reflexionar acerca de los principios que fundamentan la suspensión de derechos por

cuestiones penales, acorde a principios establecidos en los instrumentos de derechos humanos, como la presunción de inocencia, el debido proceso, la seguridad jurídica, entre otros. También se plantean mecanismos que pueden contribuir a sostener procesos electorales con estándares que permitan consolidar el proceso de democratización, con los cuales la suspensión de derechos no sea un elemento que cuestione la equidad de la contienda, ni sirva como medio para la exclusión política. En otras palabras, buscar la consolidación de la democracia con base en el fortalecimiento de los derechos ciudadanos y sus mecanismos de protección.

II. Consideraciones generales

En este apartado se establecen algunas premisas que vinculan los argumentos sociológico-políticos de la relación entre personas y estados con los argumentos que, desde la perspectiva de los derechos humanos, determinan el ejercicio de los derechos políticos como consecuencia del estatus de ciudadanía. Asimismo, da cuenta de cómo su reconocimiento implica obligaciones que, en caso de no satisfacerse o situaciones de excepción, conllevan a su suspensión. Estos elementos permitirán ubicar a la legislación nacional y sus razonamientos en materia de derechos políticos y su suspensión.

La perspectiva sociológica-política de la relación entre el Estado y su población permite analizar el proceso por el cual el conjunto de derechos y sus detentadores se diferencian en tanto se puntualizan estatus diferentes entre las personas. Se establece que los derechos son subjetivos en tanto son válidos frente a la administración ante la cual se pueden exigir, garantizando con ello un estatus jurídico del individuo ante el Estado (Radbruch 1998, 85). Estos estatus diferenciados deben estudiarse cuidadosamente a fin de no establecer o abonar en desigualdades irrazonables entre las personas y los derechos.

En el conjunto más amplio se ubican los derechos humanos —que pertenecen a todas las personas con independencia de su

origen, estatus o ubicación— pero existen derechos que dependen de la vinculación a un Estado, o de la capacidad para actuar como consecuencia de un conjunto de requisitos para ejercerlos.

Una característica esencial de los derechos humanos es la universalidad de su titularidad, misma que se sostiene en términos de la definición del estatus de persona (Nikken 1999). La noción de persona corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona, reconocida para todo ser humano por el simple hecho de serlo, de lo cual se desprende que tiene derechos frente al Estado que deben ser respetados, protegidos y garantizados. Este conjunto amplio de derechos no acepta desigualdad ni discriminación entre las personas como detentadores de ello. Este principio también implica reconocerlos como universales. Esta universalidad, en sentido lógico, alude a todas las personas, aunque al mismo tiempo es relativa según los tipos de comportamientos que conforman el contenido de tales derechos.

Con estos elementos Ferrajoli propone una definición que permite reconstruir los elementos que conforman los derechos fundamentales y de los cuales se extraen los diversos ámbitos de su ejercicio y reconocimiento.

Son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “estatus” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli 2006, 37).

Un conjunto de derechos pertenecientes a los derechos humanos, pero definidos por su vinculación con la relación con el Estado, es resultado de la idea propia del Estado moderno, configurada por la relación de un grupo poblacional con un territorio,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

que sugiere la inmediata idea de identificación (Melucci 1996, 71). Esta relación, expresada en el concepto de nacionalidad, es la afirmación congruente entre la unidad política y nacional que impone determinadas obligaciones (Tilly 1995, 62 y Olson 1992, 26). La nacionalidad en este sentido genera un factor de identidad con obligaciones y, en principio, con lazos de solidaridad entre aquellos que la comparten.

La nacionalidad se considera un estatus jurídico que es requerido para hacer uso de algún conjunto de derechos (Guarnizo 1998, 87) cuyos sujetos se diferencian de aquellos que cuentan con capacidad para ejercer derechos políticos y son definidos en sentido restrictivo, pues se encuentran sujetos a requisitos que al mismo tiempo constituyen mecanismos de exclusión o de titularidad: la ciudadanía. La ciudadanía es el principio y condición según el cual una persona posee el goce y ejercicio de derechos civiles y políticos y en algunos casos sociales.²

De acuerdo con Toscano (2000, 76), la ciudadanía representa “el estatuto de pleno miembro de la comunidad política” con iguales derechos y obligaciones complementarios de la existencia de garantías para el ejercicio de otras libertades, pero al tiempo recuerda que la comunidad debe reconocer “que su cultura es una unidad orgánica y su civilización una herencia nacional”. Así, el pueblo dejó de ser una masa amorfa para transformarse en un conjunto de individuos que tienen un valor ético en lo singular (Salazar 2006, 126). En este sentido, es posible señalar categóricamente que el titular de los derechos fundamentales no es el pueblo sino los individuos como personas.

En México se reconoce al conjunto de los derechos humanos existentes en los tratados internacionales y otros instrumentos derivados como parte de los derechos fundamentales del Estado

² “Marshall divide estos derechos en tres categorías que, desde su punto de vista, se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos: derechos civiles, que aparecen el Siglo XVIII; derechos políticos, que se afirman en el Siglo XIX y derechos sociales —por ejemplo, a la educación pública, a la asistencia sanitaria, a los seguros de desempleo y a las pensiones de vejez que se establecen en el Siglo XX” (Kymlicka y Wayne 1996, 4).

mexicano. Sin embargo, se delimita el ejercicio de los derechos políticos a cumplir los requisitos establecidos para este efecto. Estas determinaciones se observan al definir la ciudadanía como una particularidad de nacionales calificados por edad y modo de vida, que permite al nacional gozar y ejercer derechos políticos activos y pasivos. El principio de vinculación y sus particularidades excluye a los menores de edad y extranjeros que no gozan del ejercicio de derechos políticos porque reúnen las cualidades para hacerlo o porque no se considera que forman parte del pueblo (Trigueros 1996, 594).

El derecho internacional de los derechos humanos establece principios de igualdad y no discriminación como base para el ejercicio de los derechos consagrados en los tratados internacionales. Bajo estos principios, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) señala en su artículo 26 las causales prohibidas de exclusión o suspensión de derechos y consagra que

todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (PIDCP, artículo 26, 1976).

A pesar de lo anterior, en situaciones excepcionales que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad del Estado pueden aceptarse causales para suspender el ejercicio de alguno o algunos derechos. Este conjunto de derechos susceptibles de ser suspendidos, lo son en tanto no se pone en riesgo la vida de las personas y sí se responde a excepciones “razonables”.

La suspensión de derechos —desde la óptica de los derechos humanos— no abarca todos los derechos, estableciendo con ello un “núcleo duro” o *ius cogen* de derechos que son inviolables, que no admiten exclusión ni alteración. Aunque no hay un consenso

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

acerca de un listado exhaustivo de derechos protegidos por este principio, existe en forma puntual un conjunto de derechos que se encuentran en diversas observaciones, sentencias o comentarios del sistema internacional de protección de derechos humanos.

Se pueden señalar algunos de los criterios establecidos para tal protección, como los definidos por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General 24 que contempla la prohibición de la tortura y la privación de la vida, y en la Observación General 29 que se centra en las garantías procesales mínimas como la presunción de inocencia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en diversas sentencias el acceso a la justicia como un derecho insuspendible (Corte IDH 2006). Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado por establecer como *ius cogens* la prohibición para aplicar pena capital a menores de edad (CIDH 2002).

En cuanto a la excepcionalidad, la doctrina internacional reconoce medidas que pueden adoptar los estados para enfrentar casos de crisis, en los que se considera que las medias relativas deben establecerse para salvaguardar el Estado de Derecho y nunca como pretexto para suprimir o eliminar derechos.

Cuando se habla de suspender ciertos derechos debe considerarse “con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos más fundamentales”. Para evitar el abuso de esta figura cada medida tomada debe corresponder con el “principio de proporcionalidad”. El Estado de excepción es una medida bajo la cual pueden suspenderse ciertos derechos y se limita por la exigencia de la situación, duración y ámbito geográfico

De acuerdo con la Observación General 29, estas medidas deben ser de conocimiento público y notificadas a fin de conocer si son

estrictamente requeridas por la situación, sino también para permitir que los Estados Partes cumplan con su obligación de velar

por el cumplimiento de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como puede apreciarse, la suspensión de derechos se encuentra regulada por principios de derecho y temporalidad. En materia de derechos políticos, la Observación General 25 del Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas acerca del artículo 25 del PIDCP (CDH-NU 1996a) reconoció argumentos razonables, además de los enunciados, para considerar la suspensión de estos derechos. En este marco, se reconocen como argumentos válidos y razonables aquellos criterios que excluyen a quienes no cumplen requisitos aceptables para ser electos o nombrados para determinados cargos públicos, como la edad o “la incapacidad mental verificada”. En todos los casos, los motivos deberán prevalecer en la legislación siempre que cumplan con los criterios de razonabilidad y objetividad. Además, los estados se encuentran obligados a informar y explicar las disposiciones legislativas por las cuales se puede privar del derecho al voto.

La suspensión de derechos por causa penal se encuentra considerada como disposición válida, siempre que en el periodo la suspensión guarde la debida proporción con el delito y la condena. El fundamento proporciona la justificación para su ejercicio y para su suspensión, en particular por actos cometidos por el titular de estos derechos.

Las restricciones vinculadas con la residencia en el territorio no han sido objeto de discusión. Esto se debe, en buena medida, a que cada vez más países han incorporado mecanismos de participación para ciudadanos que radican en el exterior. En forma no directa, pero vinculado con la restricción de residencia se pueden sostener como válidas las suspensiones al derecho al ejercicio del voto en función del cumplimiento de condena penal (que debe guardar proporción entre el delito y la condena). El único elemento no razonable, vinculado con la residencia, es que se asocie con carencia de vivienda.

Aunque existan requisitos legales para el ejercicio de derechos políticos, el Comité de Derechos Humanos (CDH-NU 2007) sos-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tiene inaceptable que estos requisitos estén vinculados a la pertenencia religiosa. En el caso de Líbano de 1997 se cuestionaba que la ley estableciera como requisito, para los ciudadanos, pertenecer a alguna de las confesiones religiosas reconocidas oficialmente. Esta legislación fue considerada como no razonable en función del artículo 25 del PIDCP.

En cuanto al derecho político de acceder a los cargos públicos, en el caso Adimayo M. Aduayom contra Togo (CDH-NU 1996b) a funcionarios públicos y empleados de la Universidad de Benin (controlada por el Estado) se les imputaba delito de “lesa majestad” (hacer declaraciones contra el poder supremo). Por ello, fueron cesados de sus respectivos empleos y el comité señaló “que el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar por que no haya discriminación por motivo político o de expresión”.

Se deben considerar como no válidos los criterios de exclusión protegidos por el artículo 26 del PIDCP, por tanto, no pueden argumentarse como elementos la discapacidad física, capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. En apego a estos criterios básicos de no discriminación, tampoco puede argumentarse como criterio el dominio de una lengua nacional. Esto implica que las minorías lingüísticas deben ser protegidas de cualquier exclusión de jure o de facto.

Otro argumento que, a primera vista podría resultar como elemento inválido de exclusión, es la filiación partidista. Esto implica proteger el derecho de asociación política. Sin embargo, la filiación partidista puede ser limitada debido a que los estados pueden establecer exclusiones para aquellas filiaciones ideológicas que incitan al odio, o hacen apologías del odio nacional, racial, religioso, o que promueven conflictos bélicos en cualquiera de sus manifestaciones. Los límites al derecho de asociación política se establecen para aquellas que “se constituyen para violar derechos fundamentales” (CIDH 1991).

En el caso de México, la legislación establece con puntualidad la suspensión e incluso la pérdida de los derechos políticos.

En el artículo 38, la CPEUM establece las hipótesis que pueden dar cause a ello:

- 1) Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- 2) Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- 3) Durante la extinción de una pena corporal;
- 4) Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- 5) Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- 6) Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y en los que se suspenden los demás derechos de ciudadano, así como la manera de hacer la rehabilitación.

La fracción primera remite a las obligaciones de los ciudadanos establecidas en el artículo 36. De acuerdo con González Oropeza (González, Báez y Cienfuegos 2012, 15) el constituyente decreta con ello, que aquellos que en su calidad de ciudadanos “se interesan poco o nada en la vida de la República, no merecían mantener esa ‘gracia’ o ‘privilegio’ que implica la ciudadanía, el goce de derechos políticos”.

En el caso de la fracción IV es notoria la vaga terminología, especialmente si se considera que desde la reforma al Código Penal Federal, publicada el 31 de diciembre de 1991, se derogó la figura delictiva de “vago”. Lo interesante de esta fracción es el proceso histórico por el cual se ha preservado desde la incorporación en los textos constitucionales de 1836, 1843 y 1917. Como señala Raúl González: “la misma derogación de dicho delito de vagancia, la embriaguez habitual dejó de ser considerada

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

como conducta ilícita. (...) Como se ve, se trata de una norma ineficaz” (González 2003 y 2012).

Las fracciones II, III y V se enfocan en la situación jurídica de la persona mientras enfrenta causas penales. En éstas se contempla desde que se sujeta a proceso penal con penas privativas de la libertad y cuenta con orden de aprehensión o cuando se encuentre purgando una pena de prisión; asimismo, recaen en estos supuestos aquellas personas sobre las que habiendo orden de aprehensión se encuentran prófugas de la justicia. La lectura literal es la de que estar sujeto a proceso y tener orden de aprehensión en contra, lo cual hace de la suspensión de derecho una pena en sí misma, aunque transitoria, en tanto se agota el proceso penal.

Por lo anterior, resulta importante puntualizar que si bien estas fracciones plantean momentos del proceso penal, existen salvedades de fondo que implican superponer el principio de presunción de inocencia. La suspensión de derechos podría quedar atajada en caso de que un juez considere que puede llevarse el proceso judicial en libertad condicionada. Ello implicaría añadir un principio garantista a esta lectura a favor de la persona en función de lo establecido en el artículo 20, inciso B, fracción I de la CPEUM. Así el proceso judicial no se detiene y se presupone que la persona es inocente hasta demostrarse lo contrario.

Analizado de esta forma, la suspensión de derechos puede no ser una pena en sí misma, sino que es consecuencia de la situación jurídica de la persona que está sujeta a proceso. En cambio, las fracciones III y V (CPEUM, artículo 20, inciso B, 2013) definitivamente niegan la posibilidad de suponer que la persona es inocente, pues por un lado se encontraría en prisión purgando una pena impuesta, por tanto existe condena judicial. Por otro lado, la fracción V implica la evasión de la persona al proceso judicial, lo que hace materialmente imposible suponer su inocencia.

Finalmente, la fracción VI (CPEUM, artículo 20, inciso B, 2013) plantea que existiera sentencia cuya sanción explícitamente sostenga como pena la suspensión de derechos políticos. A diferencia de las fracciones II, III y V mencionadas, en ésta, la suspensión de derechos es producto directo de la sanción y no como

consecuencia de otra, en ese caso, consecuencia del proceso penal y ejecución de sentencia.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Acción de Inconstitucionalidad 33/2009), dicha fracción VI debe interpretarse en primer lugar como un mandato directo de la Constitución como resultado de los supuestos de las fracciones II, III y V (CPEUM, artículo 20, inciso B, 2013).

La misma fracción VI también nos plantea la autoridad responsable de emitir tal suspensión. Por ser sentencia ejecutoria, dicha responsabilidad únicamente recae en las autoridades judiciales y las administrativas son responsables de su ejecución. Por ejemplo, los órganos administrativos electorales no pueden *motu proprio* establecer dicha suspensión, sino es en consecuencia con una orden dictada por la autoridad judicial.

Aunque la suspensión de derechos se encuentra legislada, también es indispensable la existencia de estructuras adecuadas en caso de controversias para resolver conflictos que deriven de la aplicación de dicha suspensión. Éstas deben establecerse de acuerdo con las premisas de protección de derechos, del debido proceso y de la capacidad de exigibilidad legal que tengan por efecto proteger al ciudadano para cumplir debidamente con la obligación de garantizar los derechos.

En la tradición político-jurídica mexicana los derechos políticos no habían sido derechos, por lo que no existían mecanismos para tutelarlos vía juicio de amparo. Por ello, se planteó en la reforma política de 1996 una tutela particular de estos derechos rompiendo esta tradición que impidió que el Poder Judicial conociera de esta materia (Lara 2003).

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) tutela el ejercicio y deviene en el referente acerca de la construcción de los mismos, desde una óptica que los reconoce como derechos fundamentales. Este mecanismo garantiza a los ciudadanos un instrumento para revisar las actuaciones y determinaciones que vulneren o minimicen sus derechos políticos ya sea como militantes, candidatos o electores.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Por medio de este recurso pueden impugnarse determinaciones del Instituto Federal Electoral (IFE)³ respecto de la expedición de credenciales de elector, incorporación en los listados nominales, registro de candidaturas y declaración de inelegibilidad de candidatos. Además, gracias a la jurisprudencia, el TEPJF también conoce de procedimientos de selección de candidatos y nombramiento de las directivas de los partidos, es decir, la protección de los derechos políticos de los militantes.

Para la procedencia del juicio debe existir afectación de algún derecho político-electoral o derecho fundamental que se encuentre vinculado al goce o ejercicio de un derecho de naturaleza político-electoral. Este recurso de protección es resuelto tanto por la Sala Superior como por las Salas Regionales del TEPJF, por lo que la naturaleza de este mecanismo es jurídica. Las personas legitimadas para interponerlo son los ciudadanos, los candidatos y los militantes o afiliados de partidos políticos (una vez que han agotado las instancias partidarias).

El avance en el reconocimiento de los derechos de las personas y mecanismos para protegerlos hace necesario abrir una revisión de los cambios constitucionales en esta materia. Estas modificaciones deben considerarse para comprender los debates de interpretación que se presentan en los juicios de protección de derechos en los cuales se analiza la suspensión de derechos.

El contexto de inseguridad pública que se ha agudizado en las últimas décadas ha tenido como efecto la modificación al sistema judicial y al proceso penal buscando hacer más efectiva la acción de la justicia. Por ello, el análisis que se presenta en este texto deberá enriquecerse con las reformas constitucionales en materia penal publicadas en 2008 y en materia de derechos humanos de 2011. De esta forma, los criterios que ha ido adoptado el TEPJF en

³ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

materia de suspensión de derechos político-electorales, por cuestiones penales, tendrán mayor fortaleza a favor de los ciudadanos.

Estas reformas confluyen con otras que se han realizado en la época reciente de México, en las cuales ratifica el lugar que ocupan los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el marco jurídico nacional. Desde la interpretación realizada por la SCJN al artículo 133 (CPEUM, artículo 133, 2013), en la tesis “Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal” (Tesis Aislada P. LXXVII/99) hasta el momento actual su impacto se verá reflejado en la consolidación de la democracia basada en derechos.

Por sus dimensiones y trascendencia se requiere de mayores reflexiones. En este apartado, solamente señalaremos los alcances más notorios en función de los criterios que ha adoptado del TEPJF para contextualizar las reflexiones finales.

Las reformas en materia penal, como se verá, fortalecen principios de derecho a favor de la persona y, por tanto, al discutir la suspensión de derechos por causa penal pone al ciudadano en mejores condiciones de ejercer sus derechos político-electorales. Como se ha señalado, una democracia centrada en derechos implica que el Estado garantice la protección, promoción y respeto los derechos humanos.

La reforma judicial, en primer lugar, sustituye un sistema inquisitivo por uno de carácter acusatorio. Este cambio introduce juicios orales, principios procesales propios de un sistema acusatorio, derechos de las personas imputadas y derechos de las víctimas, precisiones procesales en materia de vinculación a proceso y de aprehensión, separación de funciones entre la investigación y el juzgamiento, investigación a cargo del ministerio público, nuevos perfiles de los órganos jurisdiccionales, mecanismos alternos de solución de conflictos y nuevas dimensiones del sistema de seguridad pública.

En cuanto a los derechos de las personas imputadas (quienes serían sujeto de suspensión de derechos) la reforma al apartado B del artículo 20 constitucional implica el reconocimiento de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la presunción de inocencia. Éste es un cambio sustancial, pues el sistema inquisitivo implicaba que el indiciado debía demostrar su inocencia y sus acciones podían conducir a establecer su culpabilidad, como el hecho de guardar silencio.

Por otro lado, se establecen plazos razonables de cuatro meses cuando se trata de delitos que ameritan penas que no excedan de dos años y antes de un año si excede de ese tiempo. Esto también implicó limitar la prisión preventiva, que no puede superar al tiempo máximo de pena.

En materia de orden de aprehensión y autos de vinculación a proceso, el cambio de nomenclatura que en el sistema inquisitorio era conocido como “auto de formal prisión” implica de acuerdo con Valencia que:

la expresión auto de formal prisión implicaba la idea de una coacción, que por lo general llevaba aparejada alguna afectación de derechos, por ello decidió variarla por la de auto de vinculación a proceso (Valencia 2009, 53).

La reforma al artículo 19 constitucional (2013) en materia de prisión preventiva implica que el ministerio público la solicite cuando otras medidas cautelares no sean idóneas para asegurar la comparecencia de la persona imputada, o bien, cuando la persona haya sido sentenciada por un delito doloso. Esto busca terminar con el exceso del uso de la prisión preventiva que, como veremos, tiene efectos en la suspensión de derechos político-electorales.

Por otro lado, la más reciente reforma constitucional a favor del reconocimiento de los tratados internacionales en derechos humanos y su ubicación en el orden jurídico nacional implicó la modificación a la designación del capítulo I del título primero de los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, fracción II de la CPEUM.

Los cambios señalados implican, sustantivamente, el enriquecimiento de mecanismos garantistas de derechos. Esto comprende la posibilidad y viabilidad para su exigibilidad. En primer lugar, el cambio

de denominación del capítulo I del título primero —de los derechos humanos y sus garantías— implica la alineación del marco jurídico nacional con la denominación universal de los derechos de las personas. Asimismo, al establecer las garantías conlleva la alusión de los medios para su exigibilidad, protección y justiciabilidad.

Otro elemento fundamental de esta nueva denominación constitucional se vincula con el reconocimiento de los tratados internacionales en derechos humanos como la fuente principal de su definición y situarlos en la cumbre de la jerarquía jurídica, al mismo rango de la propia Constitución. Ello faculta y facilita a los juzgadores ubicarlos en la interpretación cuando se presentan conflictos entre normas. Así

deberá decidirse a favor de la norma jerárquicamente superior; esto es, las normas de Derechos Humanos de fuente internacional y formula los principios de interpretación conforme y de interpretación pro persona (Carmona 2011, 61).

En materia de suspensión de derechos, esta reforma actualiza dicha situación en términos generales en armonía con la doctrina de los estados de excepción (O'Donnell 1984). Pero no plantea la actualización del artículo 38 (materia de análisis de las sentencias de este trabajo), que, como queda manifiesto ante las nuevas disposiciones en materia de derechos humanos, requiere actualizarse.

III. Caso Pedraza (SUP-JDC-85/2007)

Este caso corresponde con un JDC, interpuesto por José Gregorio Pedraza Longi en el estado de Puebla. En diciembre de 2006, el ciudadano solicitó al IFE la expedición de su credencial para votar; sin embargo, ésta le fue negada en función de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores contaba con información en la que se asentaba que al ciudadano se le había dictado auto de formal prisión. Lo anterior, de acuerdo con la fracción II del artículo 38 constitucional, establecía al ciudadano suspendido de sus derechos políticos.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

No obstante el auto de formal prisión que le fue dictado al ciudadano, éste se encontraba en libertad bajo fianza, lo cual le permitía llevar su proceso en libertad, toda vez que los delitos imputados se catalogaron como culposos no graves. Ante dicha situación jurídica, se abrió la posibilidad de estudiar el caso desde la perspectiva de considerar al ciudadano como un presunto responsable de la comisión de delitos, pues no existía sentencia condenatoria y, por tanto, del alcance del supuesto de la fracción II del artículo 38 constitucional.

En el estudio de fondo que realizó el TEPJF se estableció como consideración el procedimiento en materia penal integrado por cuatro etapas, las cuales consisten en: 1) averiguación previa, 2) instrucción, 3) juicio y 4) ejecución. En estas etapas la formal prisión no sólo implica la detención del probable responsable, sino que tiene consecuencias en cada caso. En la primera etapa, señalan el delito o delitos por los cuales se ha de abrir el proceso. En la segunda, se inicia formalmente el proceso. En la tercera, se justifica la detención y se le considera como procesado. Finalmente, en la cuarta, se establecería el supuesto que implica la suspensión de derechos.

Con ello, el estudio del caso puso en cuestionamiento el alcance del auto de formal como un mecanismo de prisión preventiva con efectos que podrían ser limitados en casos de delitos culposos, pues permiten al ciudadano hacer frente al proceso judicial en libertad. Esta situación estableció una distinción cuando el auto de formal prisión es dictado por delitos que por su gravedad no permiten al procesado llevar el juicio en libertad, tal como lo señala el siguiente párrafo del considerando sexto:

al realizar una interpretación sistemática y funcional del precepto constitucional en cuestión, porque conforme a estos métodos se obtiene que la suspensión de los derechos políticos se produce únicamente respecto de aquellos ciudadanos que, dada la magnitud del ilícito cometido, no tienen la posibilidad de encuadrar en la hipótesis normativa que actualiza el incidente caucional y por ende, al encontrarse forzados a ingresar en prisión, se ven

restringidos en el uso y goce de ciertos derechos como los político-electorales. Consecuentemente, quedan automáticamente fuera de dicha sujeción los delitos que no necesariamente se castigan con pena privativa de libertad, como los que sólo prevén sanción pecuniaria, apercibimiento o pena alternativa, casos en los cuales no se afecta la libertad personal (Sentencia SUP-JDC-85/2007, 31).

En este sentido, al haber obtenido el ciudadano su libertad bajo fianza se extingue la pena de prisión. Como lo señala el magistrado González Oropeza (González, Báez y Cienfuegos 2012, 34) al no existir pena privativa de la libertad, o bien, cuando existiendo el beneficio de la libertad bajo caución la pena de prisión deja de tener efecto, por ser la suspensión de derechos una pena accesoria, esta suspensión deja de surtir efectos.

Bajo estas consideraciones, si el ciudadano se encuentra en libertad para enfrentar un proceso penal implicaría que no ha sido condenado y debe presumirse su inocencia. Sin embargo, antes de la reforma constitucional de 2008, la presunción de inocencia no se encontraba explícita, ni se establecía con claridad la constitucionalidad y jerarquía de los tratados internacionales como sucede con la reforma publicada en 2011. Por lo que se recurrió a la revisión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos al cobijo de la tesis asilada P. IX/2007 que interpretaba el artículo 133 constitucional (2013) para facultar a los jueces a utilizar los tratados internacionales a favor de la persona. Esta tesis expone que: “Los tratados internacionales son parte integrante de la Ley Suprema y se ubican por encima de las Leyes Generales, Federales y Locales”.

El TEPJF analizó un conjunto de cuatro instrumentos internacionales de derechos humanos, en ellos se establece la presunción de inocencia como un derecho, aunque la libertad de la persona inculpada se encuentre condicionada para garantizar su comparecencia. Asimismo, de acuerdo con la Observación General 25 (CDH-UN, 1996) “a las personas a quienes se priva de la libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

De esta forma el TEPJF estableció en el análisis del caso un criterio *pro homine*. Es decir, un criterio para acudir a la norma de mayor protección cuya interpretación conduzca al reconocimiento de derechos protegidos. Criterio que en sentido inverso considera la interpretación de la norma más restringida cuando se busca establecer restricciones permanentes o suspensiones extraordinarias al ejercicio de derechos.

En ese sentido, puede afirmarse que si el tratado amplía la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de los ciudadanos, deben considerarse como normas supremas de la unión y constitucionalmente válidas (Sentencia SUP-JDC-85/2007, 45).

Esta interpretación permite observar que la suspensión de derechos es una consecuencia de que el ciudadano esté sometido a cualquiera de las hipótesis del artículo 38 constitucional, por tanto no es una pena en sí misma. Por ello, cuando una persona lleva su proceso en libertad, dicha suspensión deja de tener efecto. A esto debe sumarse que la pena privativa de la libertad hace materialmente imposible el ejercicio de los derechos políticos, limitación que desaparece en cuanto el ciudadano se encuentra libre al operar en su favor el principio de presunción de inocencia.

IV. Caso Godoy (SUP-JDC-670/2009)

Los derechos políticos se pueden sintetizar en el derecho a votar y ser votado. De esta base se desprenden otros derechos que son necesarios y complementarios para que los sujetos puedan ejercer sus derechos. También se desprende de la base sintética de los derechos políticos, el derecho a acceder y ejercer cargos públicos. En el presente caso se analiza el expediente en el cual se suspenden los derechos políticos de un ciudadano que ya ha sido electo. Es decir, ya ejerció su derecho a ser votado y

en consecuencia, busca —mediante la interposición de un JDC— ejercer el cargo para el que fue electo.

En las elecciones federales de 2009 para renovación de la Cámara de Diputados —para constituir la LXI Legislatura— el ciudadano Julio César Godoy Toscano —candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD)— obtuvo la mayoría de votos en el primer Distrito Electoral Federal de Michoacán con cabecera en Lázaro Cárdenas. El 11 de agosto de ese año, la Procuraduría General de la República (PGR) informó a la Secretaría General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la existencia de una orden de aprehensión en contra del citado candidato electo por delitos vinculados a la delincuencia organizada. Por lo anterior, solicitó que no se le permitiera el acceso al salón de sesiones al considerarlo prófugo de la justicia (PGR 2009). De esta forma, se solicitaba que se integrara al expediente de la sesión el escrito de suspensión de derechos.

Como consecuencia de la solicitud de la PGR, la Secretaría General de la Cámara de Diputados declaró públicamente la determinación de suspender el registro del candidato electo e informó que el personal encargado del control de acceso tendría la instrucción de impedir el paso (Milenio 2009).

El candidato electo solicitó por escrito se aclararan las causas por las cuales se impedía su registro como diputado electo. En respuesta, la subdirección de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la citada Cámara señaló:

que la Secretaría General de este órgano legislativo procedió a suspender el trámite de registro (...) hasta en tanto se defina la situación jurídica (...) acatando lo establecido en el artículo 38 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 del Código Penal Federal, (...) en el sentido de que los derechos del C. Julio César Godoy Toscano se encuentran suspendidos en atención al libramiento de la orden de aprehensión dictada en su contra con fecha 18 de junio de 2009 (Sentencia SUP-JDC-670/2009, 3).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Resulta relevante señalar que el resultado electoral —del citado distrito— fue impugnado (ante la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca) y ante el fallo de confirmación del resultado del Acta de Cómputo Distrital se interpuso un juicio de reconsideración (Sentencia SUP-REC-41/2009) resuelto por la Sala Superior. En ninguno de estos juicios se planteó revisar la elegibilidad del candidato en función del artículo 38 constitucional, a pesar de que la orden de aprehensión se había dictado desde el 18 de junio de 2009.

Con estos antecedentes, el análisis realizado por el TEPJF se centró en el alcance e interpretación de la fracción V del artículo 38 constitucional (2013) que establece la suspensión de derechos “por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal”.

El TEPJF reconoció que la existencia de una orden de aprehensión era insuficiente. Para colmar la hipótesis se requería de la realización de actos concretos tendentes a lograr la captura de la persona, así como de hechos que evidenciaran la intención de ocultar o evadir la justicia.

En palabras del propio TEPJF:

el calificativo de prófugo de la justicia, sólo es atribuible a una persona, cuando se demuestre que la policía judicial ha desplegado su intención de cumplimentar la orden respectiva y que el indiciado tiene conocimiento de que se le está buscando o requiriendo su presencia por la probable comisión de un delito (Sentencia SUP-JDC-670/2009, 28-9).

El desahogo del juicio determinó que existían suficientes elementos que determinaban actos de autoridad dirigidos a ejecutar dicha orden, tales como búsqueda en el domicilio, en sus oficinas de campaña e incluso se confirmó que a partir de conocerse la orden señalada no se volvió a ver al candidato en campaña. Adicionalmente, el TEPJF consideró que la petición de Godoy Toscano de rendir protesta por escrito robustecía la evidencia de que se encontraba fuera del orden jurídico.

Estos acontecimientos muestran el sustento lógico de la suspensión de derechos en cuanto prófugo de la justicia. La persona que se encuentra en esta situación no puede ejercer sus derechos por razones materiales y, por otro lado, la preservación del orden jurídico, pues “que quien se sustrae a la acción de la justicia (...) evidencia su salida del orden jurídico” (Sentencia SUP-JDC-670/2009, 54).

Finalmente, acerca de este caso se presentó un voto concurrente emitido por el magistrado Manuel González Oropeza. El razonamiento se centró en la facultad de la autoridad para determinar la suspensión de derechos. En este caso, la facultad que pudiera tener la Secretaría General de la Cámara de Diputados o bien la Presidencia de la Mesa de Decanos responsable de la Sesión Constitutiva de la Cámara de Diputados.

A pesar del planteamiento anterior no se consideró ilegal la negativa de registro del diputado electo ante la Cámara. Esto debido a que la determinación de suspensión de derechos político-electorales era facultad de los órganos jurisdiccionales, suspensión que se originó con el libramiento de orden de aprehensión emitida por un juzgador en materia penal. La actuación de las autoridades responsables del registro de diputados no juzgaron la suspensión de derechos o la elegibilidad del candidato, sino que actuaron en apego a la orden dictada por el juez y posterior solicitud de la PGR.

V. Caso Orozco (SUP-JDC-98/2010)

El análisis del presente caso permite observar la consistencia de interpretación del artículo 38 fracción II —como en el caso Pedraza— en la circunstancia de un ciudadano que obtiene una postulación para un cargo de elección popular, es decir, de un ciudadano ejerciendo el derecho a ser votado. Se podrán observar en el estudio las consideraciones que implica la libertad bajo caución en cuanto a los requisitos que debe reunir un ciudadano para ser candidato a un puesto de elección.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Es importante considerar algunos elementos de contexto de este juicio, en el cual, el ciudadano impugnó mediante un JDC el resolutivo del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes que negaba su registro como candidato a gobernador del estado.

El 7 noviembre de 2009 el Ayuntamiento de Aguascalientes presentó una denuncia en contra de Martín Orozco Sandoval (ex presidente municipal) por diversos actos que configuraban la presunta comisión de delitos. El 13 de enero de 2010 el ministerio público decidió el ejercicio de la acción penal por la posible comisión de delitos de uso indebido de la función pública y tráfico de influencias. Finalmente, el 19 de febrero de ese año el juez sexto de lo penal dictó orden de formal prisión.

De manera simultánea a estos acontecimientos, el Partido Acción Nacional (PAN) desarrolló diversos procesos y consultas internas para determinar la forma de seleccionar a sus candidatos para la elección que se realizó el 4 de julio de 2010. El acuerdo tomado por el partido político implicó no llevar a cabo proceso de elecciones internas, y por decisión del Comité Ejecutivo Nacional nombró a Martín Orozco como candidato a gobernador el 18 de febrero del mismo año.

El Código Electoral del Estado de Aguascalientes, los partidos políticos que realizaran procesos de elección interna deberían registrar a sus precandidatos en la última semana de febrero (artículo 174). En este caso, al designarse por parte del Comité Ejecutivo Nacional el registro del candidato debía realizarse entre el 20 y 30 de abril de 2010 (artículo 187).

Lo anterior, resultó relevante en función de que una vez dictada la orden de aprehensión en febrero, y hasta abril —mes de registro de candidaturas para gobernador— el ciudadano enfrentó en diferentes instancias del Poder Judicial la tramitación de diversos amparos. El 19 de abril le fue dictada una orden de formal prisión, por lo que se giraron los respectivos oficios al Registro Federal de Electores del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes. En ellos se notificaba de la situación jurídica del ciudadano y su encuadre en los supuestos de la fracción II del artículo 38 constitucional.

Ante la orden de aprehensión girada en su contra y los oficios enviados a las instancias electorales, el ciudadano entabló un nuevo juicio de garantías para revocar los oficios que habían sido dirigidos a la autoridad electoral.

En este contexto, el ciudadano solicitó su registro como candidato ante el Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes. Por la notoria publicidad que obtuvo el caso el secretario técnico del Consejo General del Instituto Estatal Electoral solicitó al IFE que informara si Martín Orozco Sandoval se encontraba inscrito en el padrón electoral y en la lista nominal de electores. De igual forma, se solicitó al juez sexto penal que informara de la situación jurídica del ciudadano.

Las respuestas obtenidas muestran los principales elementos que el TEPJF estimaría en el estudio del caso. En cuanto al IFE, informó del registro en el padrón electoral y en la lista nominal de electores. Mientras que el juez sexto señaló que:

a) está sujeto a proceso penal por delito que merece penal corporal; b) cuenta con auto de formal prisión; c) no está durante la ejecución de pena corporal, d) no cuenta con resolución o sentencia ejecutoria o en su contra, que imponga como pena la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos pero que, en razón del auto de formal prisión dictado en su contra, se remitió oficio al Instituto Federal Electoral para los efectos previstos en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal (Sentencia SUP-JDC-98/2010, 12).

Como se puede apreciar, en la respuesta dada por el juez se establece la misma situación que en el caso Pedraza. El ciudadano está en proceso penal y se había dictado auto de formal prisión. Sin embargo, no se encuentra en ejecución de pena alguna, no cuenta con sentencia ejecutoria y, como se había mencionado, el ciudadano contaba con un amparo contra la orden de aprehensión. Por tanto, siguiendo la interpretación del TEPJF debió considerarse la presunción de inocencia y la libertad que gozaba para materializar el ejercicio de sus derechos. No obstante lo anterior,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

el Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes determinó rechazar el registro del ciudadano a la candidatura a gobernador.

Aunque se han presentado parte de los elementos sustanciales del juicio, en la revisión del mismo —realizado por la Sala Superior— se buscó atender algunos elementos del proceso y de disenso que llevaron al magistrado Flavio Galván Rivera a emitir un voto particular.

En primer lugar debe reconocerse el criterio de proceso con perspectiva garantista que adoptó el TEPJF. Como puede apreciarse, el ciudadano recurrió directamente a la instancia federal para impugnar a la autoridad electoral de Aguascalientes. Esto implica que no agotó todas las instancias previas, como lo señalaron los terceros interesados; los partidos políticos que conformaron la coalición “Aliados por tu Bienestar” (partidos Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Verde Ecologista).

De acuerdo con el TEPJF, en este caso, de haberse agotado todos los medios de impugnación cabía la posibilidad de dañar seriamente la posibilidad de ejercer sus derechos o de restituirlos mediante procesos cautelares o la reposición de un proceso electoral. Por ello, se consideró que las instancias se agotaron *per saltum*, de conformidad con la Tesis de Jurisprudencia S3ELJ09/2001 (Sentencia SUP-JDC-98/2010, 21).

En segundo lugar, como se mencionó antes, este caso se revisó en el mismo sentido que el caso Pedraza

toda vez que Martín Orozco Sandoval se encuentra en libertad, a pesar de estar sujeto a un proceso penal, en el cual aún no se ha dictado sentencia ejecutoriada y, por ende, tiene derecho a ser registrado como candidato, si cumple con el resto de los requisitos de elegibilidad.

Finalmente, debe considerarse el voto particular emitido en contra de la mayoría debido a la característica de elegibilidad determinada en la Constitución del Estado de Aguascalientes y su código electoral. Es importante recordar que la fecha en que se dicta el auto de formal prisión es previo al dictamen del órgano

electoral, por lo que, de acuerdo con el magistrado Galván Rivera “al momento de emitir la autoridad responsable la resolución impugnada, el ciudadano actor no reunía los requisitos de elegibilidad” (Sentencia SUP-JDC-98/2010, 150).

Sostiene en su voto que aun emitido un amparo contra la orden de aprehensión, éste fue:

concedido únicamente fue para el efecto que se emitiera uno nuevo, pero no extinguió el proceso penal, de ahí que el ahora actor siga sujeto a ese proceso (...) el amparo que se concede en contra del auto de formal prisión por vicios de forma, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable, ni tampoco el de anular actuaciones posteriores.

Como se puede observar el criterio adoptado por la mayoría en este juicio, en concordancia con el caso Pedraza, no juzga los efectos posteriores que pudiera tener una sentencia condenatoria. Se centra en el momento en que acontece el acto impugnado, por lo que se observa una actitud consecuente del TEPJF.

VI. Caso Sánchez (SUP-JDC-157/2010)

La interpretación del TEPJF acerca de la fracción II del artículo 38 constitucional señala que la sola emisión de una orden de aprehensión contra un ciudadano resulta elemento insuficiente para determinar la suspensión de derechos, a ello habría que agregar la posibilidad de llevar un proceso penal en libertad bajo caución o por interposición de un amparo. Ambas situaciones suponen que los delitos por los cuales se encuentra procesada una persona son delitos cuya gravedad implican el beneficio de la libertad, lo anterior sin prejuzgar si los delitos imputados son de naturaleza dolosa o culposa. Así, en el caso de que el ciudadano obtenga los beneficios de ley, la sola emisión de orden de aprehensión no limita el ejercicio de los derechos políticos para votar o ser votado.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El caso del ciudadano Gregorio Sánchez Martínez presenta nuevos elementos que fueron considerados por el TEPJF, como la gravedad del delito imputado y la consecuente privación de la libertad producto de una orden de aprehensión. La situación jurídica del ciudadano de este caso llevó a estudiar la procedencia de la suspensión de derechos otorgando consideraciones adicionales a los casos precedentes.

Las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo en el estado de Quintana Roo en 2010 estuvieron marcadas por diversos actos de la autoridad jurisdiccional. En primer lugar, el pleno de la SCJN declaró inconstitucional (2008) una modificación a la Ley Electoral de Quintana Roo, que aumentaba el requisito de residencia en el estado de 10 a 20 años para quienes aspiraran a la candidatura a gobernador.

La promoción de la acción de inconstitucionalidad corrió a cargo del PRD, que impulsó la integración de una coalición electoral para crear un frente con el conjunto de la oposición e impulsar la candidatura del entonces presidente municipal de Benito Juárez. Una vez que inició formalmente el proceso electoral se conformó la coalición “Mega Alianza Todos por Quintana Roo”. Dicha coalición registró como candidato al ciudadano Gregorio Sánchez Martínez.

La atención pública que captó el proceso electoral en Quintana Roo comenzó cuando se dio a conocer una demanda interpuesta por el empresario Steve Santander, en marzo de 2010. Posteriormente, en abril del mismo año, una acción de inteligencia militar localizó un centro de espionaje de alta tecnología que, de acuerdo con medios de comunicación, operaba bajo el coordinador de seguridad del entonces presidente municipal de Benito Juárez. Quien ya como candidato a gobernador denunció amenazas en su contra y acudió ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

El 25 de mayo de 2010 Gregorio Sánchez Martínez fue detenido por la Policía Federal —cumpliendo con una orden de aprehensión dictada por un juez federal radicado en Nayarit— acusado de delitos considerados como graves por la legislación federal.

El 1 de junio del mismo año se dictó el auto de formal prisión sin que el juez segundo de distrito de procesos penales le otorgara el beneficio de la libertad provisional. Con esto, se procedió a la suspensión de sus derechos políticos y en consecuencia el Instituto Electoral de Quintana Roo emitió (el 3 de junio de 2010) el acuerdo IEQROO/CG/A-112-10 para cancelar su registro como candidato a gobernador y que los partidos políticos coaligados nombraran candidato sustituto.

Como consecuencia, tanto el ciudadano como la coalición interpusieron los recursos correspondientes para impugnar la resolución del órgano electoral. Debe considerarse que entre las fechas correspondientes al acuerdo impugnado y la fecha de la jornada electoral solamente quedaba un mes natural. Por ello, para evitar que el proceso generara una condición de daño irreparable, el TEPJF decidió aceptar los recursos bajo el principio *per saltum*.

El Tribunal planteó tres ejes temáticos para el estudio del caso. El primero, relacionado con violaciones procesales y formales por las cuales la autoridad electoral estudia la elegibilidad de un candidato. Este procedimiento se llevó a cabo en el momento del registro de candidatos y en el estudio de la calificación de la elección. En este tema, el Tribunal no consideró que se violaran los procedimientos y formalidades, pues la autoridad electoral actuó en función de un mandato constitucional ante la inhabilitación de uno de los candidatos registrados en la contienda.

El segundo, se enfocó a estudiar las violaciones de fondo en el dictado del acuerdo de cancelación de candidatura. El Tribunal consideró tres elementos: uno, el candidato estaba sujeto a proceso penal; dos, contaba un auto de formal prisión dictado en su contra y tres, había sido privado de su libertad por delitos que le impedían obtener su libertad bajo caución. De lo anterior, se desprendería que al darse de baja del padrón electoral y estar privado de su libertad se hacía judicial y materialmente imposible ejercer y, en su caso, asumir el cargo para el cual estaba postulado.

La situación jurídica del candidato implicaba (Sentencia SUP-JDC-157/2010, 39-40) afectar el principio de certeza en el proceso electoral, dado que, en el eventual caso de que resultara

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

vencedor, estaría imposibilitado para asumir o ejercer el cargo por el cual contiende por estar privado de su libertad, por lo que no es concebible, ni aceptable el permitir que una persona que se encuentre privada de su libertad en un centro penitenciario pueda ser candidato a un cargo de elección popular.

En el tercer eje temático, el Tribunal analizó los agravios vinculados con los efectos de la cancelación de la candidatura respectiva. En este punto, el efecto de la cancelación de la candidatura implicaba retirar toda la propaganda, cambiar al candidato de la citada coalición y, por ende, de las boletas electorales.

La resolución de la autoridad electoral se consideró fundada y el Tribunal amplió de 24 a 48 horas el plazo para sustituir la propaganda en cuestión. Como se vio en el punto dos, el cambio en la candidatura y boleta electoral era indispensable para mantener los principios de certeza y efectividad del derecho del voto de los ciudadanos. Lo contrario llevaría a los electores a votar por un candidato imposibilitado. Por lo anterior, el Tribunal puntualizó que debía garantizarse a la coalición realizar su campaña electoral y empleo de propaganda modificada.

Es de llamar la atención que en este caso, el estudio realizado por los magistrados llevó a diferentes conclusiones y divergencias de opinión que se expresaron con un voto concurrente, un voto con reserva y un voto particular.

El voto concurrente fue emitido por el magistrado Constancio Carrasco Daza, quien consideró como elemento central el derecho de los electores a que su voto tenga las garantías de certeza y efectividad. Votar por un candidato judicial y materialmente imposibilitado para ejercer el cargo daña los derechos de los electores y genera falsas expectativas.

Si bien el criterio del Tribunal sostuvo que la suspensión de derechos políticos se determina con la existencia de una sentencia condenatoria firme, cuando los delitos imputados eran considerados como graves, la sanción implicaba pena de prisión e impedía que el inculpado pudiera gozar de libertad condicionada, estas circunstancias debían considerarse como restricciones razonables para limitar el derecho a ser votado.

Por otro lado, en el voto con reserva manifestado por el magistrado Flavio Galván Rivera se planteó el estudio literal de la fracción II del artículo 38 constitucional (en consecuencia el voto particular emitido en el caso Orozco). En su interpretación, la suspensión de derechos era una consecuencia jurídica que se producía por el mismo derecho, lo cual no requería de una determinación jurisdiccional o de un acto de autoridad administrativa. Esto implicaba que si el ciudadano se encontraba sujeto a proceso penal, cuyo delito era sancionado con pena privativa de la libertad y emitido un auto de formal prisión, era elemento suficiente para proceder a la suspensión de derechos políticos.

Finalmente, en contra de la resolución con un voto particular, el magistrado Manuel González Oropeza sostuvo una posición garantista a favor del candidato. Señaló que a un mes de llevarse a cabo la jornada electoral, vincular a proceso penal a un candidato sin mediar sentencia ejecutoria, no contribuye al fortalecimiento de la democracia. Así, el candidato debería enfrentar el proceso penal con o sin suspensión de derechos.

Por otro lado, argumentó sobre la finalidad que debería perseguir el TEPJF en materia de derechos políticos y

ante las contradicciones de nuestra Carta Magna (...) esta Sala como tribunal constitucional en materia electoral, debe caso por caso garantizar cada vez más la protección y la potencialización de los derechos políticos (...) debemos también buscar y encontrar las soluciones jurídicas que permitan que situaciones extraordinarias en nuestra vida democrática no vulneren el curso legítimo de un proceso electoral (Sentencia SUP-JDC-157/2010, 78).

VII. Caso Guevara (SUP-JDC-4982/2011)

El TEPJF ha señalado que la suspensión del derecho político a ejercer un cargo público —como consecuencia de haber sido votado— requiere que materialmente sea posible ese ejercicio. Para ejercer un cargo público el primer paso indispensable es la

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

protesta del cargo, como señala la Tesis 1a. XIV/2001 “da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo”.

En el presente caso el Tribunal estudió la situación de un candidato electo que fue detenido y, como consecuencia, se encontró imposibilitado para protestar el cargo. Como se ha visto la suspensión de derechos no es un acto automático o como pena principal, sino que es una pena accesoria y media como elemento la privación de la libertad producto de la ejecución de la orden de un juez. También se debe considerar que para que se ejecute la suspensión deberá atenderse a la protección de derechos como los relacionados con el debido proceso, principio de legalidad y un recurso efectivo.

A diferencia de los casos anteriores, en los cuales el actor principal era quien entablaba el JDC y se reconocía el caso por el actor, este caso se presentó contra una resolución que beneficiaba al tercero interesado. En su calidad de tercero interesado se presentó como coadyuvante porque el interés jurídico de la persona radica en la resolución que era controvertida.

En el estado de Tlaxcala la elección realizada el 4 de julio de 2010 para la renovación de ayuntamientos y designación de presidentes de comunidad, el cómputo de votos en el municipio de Chiautempan arrojó como ganadora a la fórmula integrada por Fernando Guevara Salazar (propietario) y Arturo Sánchez Meneses (suplente).

A los seis meses posteriores, el 13 de enero de 2011, el candidato propietario de la fórmula ganadora fue detenido y puesto a disposición del Ministerio Público. Ello implicó que dos días después, el 15 de enero de 2011, al celebrarse la sesión solemne de instalación del ayuntamiento no pudiera presentarse a rendir protesta del cargo.

La Ley Municipal de Tlaxcala (artículo 20) establece un plazo de 10 días hábiles después de instalado el ayuntamiento para notificar a los ausentes para que se presenten a rendir protesta o, en su defecto, se llamará a sus suplentes para asumir el cargo. En ese

sentido, se giraron oficios el 16 y 27 de enero para notificar al candidato electo acerca de esta disposición.

Mientras transcurría el plazo señalado, la situación jurídica de Fernando Guevara fue determinada por el juez segundo penal, en primera instancia el 16 de enero al negar la libertad provisión bajo caución y, posteriormente, el 21 de enero dictó orden de formal prisión. Con ello, imposibilitaba al ciudadano para presentarse a la sesión de ayuntamiento convocada para el 31 de enero, en la cual tomó protesta como presidente de comunidad al suplente de la fórmula, Arturo Sánchez Meneses.

El proceso judicial de Guevara Salazar continuó y el 25 de marzo del mismo año se resolvió un amparo que implicó una nueva valoración del expediente. El 20 de abril en cumplimiento del amparo se decretó insubsistente el auto de formal prisión. En consecuencia, el 26 de abril Guevara solicitó el beneficio de la libertad provisional.

Una vez recobrada su libertad Guevara Salazar dirigió un escrito al ayuntamiento para que en sesión de cabildo se considerara la toma de protesta al cargo toda vez que no había sentencia ejecutoria en su contra. En respuesta a su solicitud, el 14 mayo en sesión de cabildo se decidió negar la petición haciendo una lectura restrictiva de la fracción II del artículo 38 constitucional y señalando que se consideraba suspendido de sus derechos políticos, por estar sujeto a proceso. Ante lo cual, Guevara presentó un JDC ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.

Es importante recordar que desde el caso Pedraza, la interpretación del TEPJF señala que la sola sujeción a proceso no era suficiente para determinar la suspensión de derechos políticos en función de ponderar la presunción de inocencia de la persona que había obtenido el beneficio de la justicia y se encontraba llevando su proceso en libertad. Por otro lado, en el Caso Godoy se había señalado que la suspensión de derechos solamente correspondía a la autoridad jurisdiccional.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala determinó, el 1 de agosto de 2011, revocar el acuerdo del ayuntamiento del municipio de Chiautempan. Dicha determinación derivó en la

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

toma de protesta a Guevara Salazar y en consecuencia que éste asumiera el cargo.

Finalmente, después de cumplida la determinación que permitió la toma de protesta de Guevara Salazar, el candidato suplente de la fórmula que asumiera el cargo en sustitución, Arturo Sánchez entabló este JDC.

El TEPJF en el estudio del expediente consideró los acontecimientos señalados y determinó fallas en los procedimientos de notificación a Guevara, que dañaron el ejercicio de su derecho político y a ejercer el cargo para el que fue electo. Los elementos más notorios se pueden resumir de la siguiente forma:

1) No se acreditó que el ayuntamiento tuviera conocimiento de la privación de la libertad contra Guevara. Asimismo, ninguna de las resoluciones emitidas por la autoridad jurisdiccional ordenó la suspensión de sus derechos políticos. Sin embargo, la detención de Guevara por ser un acontecimiento de carácter público del que tuvieron conocimiento los miembros del cabildo, el ayuntamiento consideró que sus derechos políticos se encontraban suspendidos.

Por tanto, al no existir sentencia ejecutoria que determinará la culpabilidad de Guevara, éste no se encontraba impedido de ejercer sus derechos. Además, como se señaló en el caso Godoy, esta determinación sólo corresponde a la autoridad jurisdiccional. En consecuencia, el ayuntamiento no debió establecer la suspensión de derechos de *motu proprio*.

2) Los oficios girados para notificar a Guevara carecieron de validez. La emisión de los oficios —para notificar sobre la situación jurídica que implicó su falta a la sesión de instalación del ayuntamiento— se realizaron sin acuerdo del cabildo y firmados de forma exclusiva e ilegal por el presidente municipal. Este hecho se constata porque el oficio donde se notifica de la situación que implicó la falta fue fechado el 15 de enero y el funcionario en cuestión tomó el cargo el 16 de enero.

Tal como lo señala el análisis, las faltas procedimentales en la notificación implicaron la violación a las garantías de

legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 41, en relación con el 14 y 16 de la CPEUM.

Como se puede apreciar, en las consideraciones realizadas por la Sala Superior del TEPJF, los alcances de la suspensión de derechos derivada de la interpretación del artículo 38 constitucional quedaron en segundo plano privilegiando las garantías de legalidad y seguridad jurídica de Guevara Salazar. Por ello, resulta de especial interés el análisis del voto particular presentado por los magistrados José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López en oposición a la sentencia aprobada.

Los magistrados consideraron que si la legalidad de la diligencia realizada por el secretario del ayuntamiento podía cuestionarse, el plazo para que Guevara Salazar protestara el cargo se cumplió en su totalidad y en apego de la disposición de la Ley Municipal de Tlaxcala debía llamarse a los suplentes para asumir el cargo en forma definitiva. Adicionalmente, los magistrados sostuvieron que Guevara Salazar fue omiso en comunicar su situación jurídica al cabildo con el propósito de que éste pudiera determinar acción alguna.

En este punto los magistrados concluyeron que la acción del ayuntamiento de convocar a Arturo Sánchez, suplente de Guevara, tendría validez y eficacia jurídica toda vez que se cumplieron con los supuestos establecidos en la Ley Municipal de Tlaxcala en materia de protesta del cargo y sustitución.

Por otro lado, al analizar el ejercicio de los derechos políticos, éstos no deben evaluarse en forma aislada ni hacer distinciones entre ellos. De esta forma, el efecto de asumir un cargo público tras haber sido votado implica también el resultado del derecho a votar que ejercieron los ciudadanos para integrar los poderes públicos. Así cuando Guevara Salazar se encontró materialmente imposibilitado de asumir el cargo afectó el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron, por lo que la tutela del derecho de estos últimos se resguardaba al llamar al candidato suplente de la fórmula. Asimismo, el ejercicio del derecho a ser votado y, en

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

su caso, de ejercer el cargo del candidato suplente también se tutelaba al contemplarse la sustitución del titular de la fórmula.

La Ley Municipal de Tlaxcala contempla los mecanismos para proteger el derecho de votar para constituir los poderes públicos al contemplar los mecanismos de asunción de cargos y las reglas para operar la suplencia de los mismos. De esta forma los magistrados sostuvieron que:

si bien es cierto que como participante en la elección, el suplente únicamente adquiere la expectativa de asumir el cargo por el que es postulado, al quedar ubicado precisamente en la posición de sustituto, también lo es, que de actualizarse la hipótesis en la que el propietario deja de asistir a rendir la protesta, o en su caso, omite informar al órgano municipal las razones por las cuales no puede acudir para que esta autoridad esté en condiciones de emitir una determinación tomando en cuenta, por ejemplo, la imposibilidad temporal o definitiva de asumir el cargo, entonces aquél lo asumirá en forma definitiva conforme al marco legal invocado.

En resumen, los magistrados consideraron que se cumplieron cabalmente los plazos establecidos en la Ley Municipal de Tlaxcala y que las diferentes diligencias realizadas para notificar a Guevara Salazar le dieron oportunidad para aclarar su situación jurídica. Sin embargo, la ausencia de Guevara Salazar —por estar sujeto a proceso penal, privado de su libertad por orden judicial— implicaron que se aplicaran los supuestos para suplirlo y con ello tutelar también los derechos de los electores.

El derecho a ser votado, no implica únicamente el contender en una campaña electoral, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó, además de su permanencia en éste por el periodo correspondiente a fin de que cumpla sus finalidades inherentes (Sentencia SUP-JDC-4982/2011, 79).

VIII. Conclusiones

A lo largo de este texto hemos podido constatar visiones encontradas sobre la suspensión de derechos políticos. Por un lado en apego a la lectura literal de la norma constitucional estaríamos ante la presencia de una concepción del derecho penal del enemigo, por el otro destaca una visión republicana de la ciudadana en la cual las responsabilidades de la persona frente al estado definen sus derechos políticos.

En la primera visión se considera a la persona que viola la ley como un “enemigo de la sociedad”. A este “enemigo” se le ha de sancionar con medidas que lo separen de la sociedad y suspendiendo un conjunto de derechos que incluye a los políticos. El extremo de esta consideración involucra a las personas sentenciadas e incluso a quienes solamente pesa la presunción de cometer actos ilícitos

La esencia de este concepto de derecho penal del enemigo implica una reacción de enfrenar a las personas que son consideradas especialmente peligrosas. Con este instrumento, el Estado no habla con sus ciudadanos, sino amenaza a sus enemigos. Por tanto, esta visión corresponde con una posición desde el Estado y no desde la persona.

La segunda interpretación literal que se desprende del artículo 38 constitucional es una perspectiva republicana de la ciudadanía. Esta implica que las personas deben conducirse conforme a los valores republicanos, que significa mantener atención a los asuntos del Estado, a los asuntos públicos y por tanto a participar en ellos. Esto queda consagrado en la fracción I del artículo 38 y en el supuesto de la fracción IV que castiga la vagancia. En ambos casos se impone la primacía de lo público y el valor de las instituciones comunes, considerando que la racionalidad en la que se basa el proceso deliberativo es de carácter social y, por lo tanto, el papel de la virtud cívica vista como condición para que se produzca un buen gobierno.

A pesar de estas interpretaciones literales las sentencias revisadas presentan otra concepción de las relaciones políticas entre

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

el Estado y los ciudadanos. Esta relación se encuentra centrada en la persona como portadora de derechos. Así revisamos sentencias que valoran la presunción de inocencia como elemento que debe permear en todo el proceso penal. Además esta perspectiva cuestiona la suspensión de derechos como efecto directo de sujetar a proceso judicial al ciudadano, pues sin más mediación que la lectura literal de la norma, la suspensión es una pena agravada que no requiere de sentencia firme y condena de forma previa al presunto culpable.

Sin duda, el avance en materia de derechos humanos que se ha plasmado en la CPEUM, así como en las interpretaciones judiciales, se va decantando por fortalecer la segunda postura.

Queda claro también que mientras las leyes no se encuentren armónicamente construidas a favor de la persona, el espacio del Poder Judicial se establece como el más adecuado para proteger esos derechos. El análisis presentado también es reflejo del fortalecimiento del JDC y que la estrategia judicial como instrumento político no es exclusivo de los grandes actores políticos. El ciudadano también puede fortalecer esa lucha por los derechos bajo estos mecanismos.

Será importante entonces que, por otro lado, los legisladores asuman su responsabilidad histórica de completar las transformaciones legislativas necesarias para armonizar el ejercicio de los derechos humanos incluidos los políticos. En ese sentido, la suspensión de derechos deberá de reinterpretarse a la luz de los derechos humanos dejando atrás las definiciones decimonónicas que miran al ciudadano con desconfianza o bien que le exigen el cumplimiento de valores cívicos excesivos que dejan en segundo plano la libertad.

Se puede finalizar señalando que la suspensión de derechos por causa penal a la luz de los instrumentos de derechos humanos tal como se encuentra en la actualidad, solamente podría justificarse cuando la persona se encuentre purgando una pena producto de una sentencia en firme que demuestre su culpabilidad o cuando se encuentre prófuga de la justicia. En ambos casos queda de manifiesto que esas condiciones hacen materialmen-

te imposible al ciudadano ejercer sus derechos políticos a votar, a ser votado o a ejercer los cargos públicos. La privación de la libertad y encontrarse prófugo de la justicia hacen imposible que el ciudadano pueda cumplir con la obligación de un encargo para el cual fue electo o que pueda presentarse libremente a emitir su voto sin que la acción policial actúe en su contra.

Así las fracciones I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones ciudadanas; II. Por estar sujeto a un proceso criminal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, quedan desproporcionadamente fuera de lugar, sin mencionar que la fracción cuarta es inaplicable; mientras que la fracción VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, se puede convertir en un factor de poder en contra de actores políticos. Esta fracción invita particularmente al uso faccioso de la justicia contra actores políticos (CPEUM, artículo 38, 2013).

Finalmente, como también quedo de manifiesto sólo la autoridad judicial podrá determinar la suspensión de derechos, por lo que cuando se establece que la ley fijará los casos y la manera de rehabilitación, también se mantiene la posibilidad de legislar con fines políticos.

En una democracia que se encuentra en proceso de consolidación, con actores plurales que intervienen en los diferentes procesos de decisión legislativa, el escenario de continuar legislando en contra de los derechos políticos como medio de control contra actores políticos particulares parece lejana. Sin embargo, aún queda la experiencia del desafuero a Andrés Manuel López Obrador en 2006, donde se pretendió usar facciosamente a la justicia interpretando literalmente el artículo 38 constitucional. Por ello se hace indispensable que el legislador revise y transforme este precepto constitucional con una mirada garantista a favor de las personas, pues sólo fortaleciendo el papel del ciudadano y sus derechos es como se puede avanzar en la consolidación de la democracia mexicana.

IX. Fuentes consultadas

- Acción de Inconstitucionalidad 74/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Encargado del engrose: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/externas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=22054&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 24 de marzo de 2012).
- 33/2009. NÚMERO DE REPRESENTANTES EN EL PODER LEGISLATIVO CON RELACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. DERECHO A SER VOTADO. DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A POSTULAR CANDIDATOS CONFORME A SU NORMATIVIDAD INTERNA. PARTICIPACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS. Autoridad Responsable: Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=106625> (consultada el 28 de mayo de 2009).
- Acuerdo IEQROO/CG/A-132-10. Por medio del cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010 Acumulado. Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/secretaria/2010/junio12/acuerdo2_.pdf (consultada el 30 de mayo de 2013).
- Azaola, Elena y Marcelo Bergman. 2007. "Cárceles en México. Cuadros de una crisis". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1 (mayo) 74-87.
- Bidart J. Campos, Germán. 2003. El enjambre axiológico que da inserción constitucional a los derechos humanos. En

- Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, coords. Antonio María Hernández y Diego Valadés, 1-7. México: UNAM-IIIJ.
- Briseño, Marcela. 2006. *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México: Inmujeres.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises. 2011. La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 39-62. México: UNAM-IIIJ.
- Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.
- CDH-UN. Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas. 1994. Observación General 24, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos. Observación general sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto, 52 periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 187 (1994). Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom24.html> (consultada el 25 de abril de 2013).
- _____. 1996a. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57 periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html (consultada el 11 de noviembre de 2009).
- _____. 1996b. *Adimayo M. Aduayom y otros v. Togo*, Comunicación No. 422/1990, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/422/1990. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/422-1990.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- _____. 2001. Observación General 29. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4 - Suspensión de obligaciones durante un

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- estado de excepción, 72 periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 215 (2001). Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom29.html> (consultada el 29 de abril de 2013).
- _____. 2007. Informe de la 50 Sesión del Comité de Derechos Humanos No. 40 (A/52/40). Disponible en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f> (consultada el 30 de enero 2010).
- CEEA. Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2008. México: Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1991. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, OEA/Ser.LV/II.79.rev.1, Doc. 12 del 22 febrero de 1991. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Cap.5.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).
- _____. 2002. Informe 62/02 CASO 12.285 Fondo Michael Domingues c. Estados Unidos. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/EEUU.12285.htm> (consultada el 12 de abril de 2013).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso Aguado Alfaro y otros contra Perú. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 14 de abril de 2013).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: TEPJF.
- “Detienen en San Lázaro la acreditación de Godoy Toscano”. 2009. *Milenio*, 20 de agosto. Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8627461?quicktabs1=0> (consultada el 15 de mayo de 2013).
- Ferrajoli, Luigi. 2006. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Gargarella, Roberto. 2010. *La coerción penal en contextos de injusta desigualdad*. Disponible en <http://www.law.yale>.

edu/documents/pdf/sela/Gargarella_SP_CV_20100506.pdf (consultada el 15 de mayo de 2013).

- González Oropeza, Manuel, Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado. 2012. La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México. En *La Suspensión de los derechos políticos*, coord. Manuel González Oropeza, 1-60. México: Porrúa.
- González Schmal, Raúl. 2003. *Programa de Derecho Constitucional*. México: Limusa-Noriega Editores.
- Guarnizo, Luis Eduardo y Robert Smith. 1998. *Transnationalism from below*. New Brunswick: Transactions Publishers.
- Kymlicka, Will y Norman Wayne. 1997. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Ágora* 7: 5-42.
- Lara Sáenz, Leoncio. 2003. *Derechos humanos y justicia electoral*. México: TEPJF.
- LMT. Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. 2013. México: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Melucci, Alberto. 1996. *Challenging codes. Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nikken, Pedro. 1999. *Las Naciones Unidas y los derechos humanos en la construcción de la paz: lecciones de la América Central*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- O'Donnel, Daniel. 1984. "Legitimidad de los Estados de Exepción a la luz de los instrumentos de derechos humanos". *Derecho* 38 (diciembre). Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- PGR. Procuraduría General de la República. 2009. "Solicita PGR al Congreso de la Unión no tomar protesta a Julio César Godoy Toscano". Sala de Prensa. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol09/Ago/b98009.shtm> (consultada el 28 de mayo de 2013).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 28 de noviembre de 2013).
- Radbruch, Gustav. 1998. *Introducción a la filosofía del Derecho*. México: FCE.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. México: FCE.
- Secretaría de Gobernación. 2013. Estadísticas del sistema penitenciario nacional. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> (consultada el abril de 2013).
- Sentencia SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-85-2007.pdf.
- _____. SUP-REC-41/2009. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Tercero Interesado: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0041-2009.pdf.
- _____. SUP-JDC-670-2009. Actor: Julio César Godoy Toscano. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-670-2009.pdf.
- _____. SUP-JDC-98/2010. Actor Martín Orozco Sandoval. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0098-2010.pdf.
- _____. SUP-JDC-157/2010 y SUP-JDC-173/2010 Acumulado. Actores: Gregorio Sánchez Martínez y coalición “Mega Alianza todos por Quintana Roo”. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0157-2010.pdf.

____ SUP-JDC-4982/2011. Actor: Arturo Sánchez Meneses. Tercero Interesado: Fernando Guevara Salazar. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-4982-2011-Acuerdo1.pdf.

Terrazas Salgado, Rodolfo. 1996. “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”. *Revista Justicia Electoral* 8: 101-12.

Tesis Aislada P. LXXVII/99. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Disponible en http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/IV-13-Tratados_Internacionales-_Se_ubican_juerarquicamente_por_encima_de_las_leyes_federales---.pdf (consultada el 12 de mayo de 2013).

____ 1a. XIV/2001. PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c788000000&Apendice=1000000000000&Expresion=1a.%20XIV/2001&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=190109&Hit=1&IDs=190109 (consultada el 28 de mayo de 2013).

____ P. IX/2007. LOS TRATADOS INTERNACIONALES SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA Y SE UBICAN POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/TesisAisladas/Paginas/DetalleTesis.aspx?IUS=932> (consultada el 20 de mayo de 2013).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- Tilly, Charles. 1995. Where do rights come from? En *Democracy, Revolution and History*, eds. Charles Tilly, David Laitin y George Steinmetz. Chicago: Wilder House of Editors & University of Chicago.
- Toscano Mendez, Manuel. 2000. Nacionalismo y pluralismo cultural. Algunas consideraciones. En *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, 71-86. Madrid: Trotta.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. México: TEPJF.
- Trigueros Gaisman, Laura. 1996. “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 26, 581-602.
- Valencia Carmona, Salvador. 2009. “Constitución y nuevo proceso penal”. *Revista Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 13 (enero-junio): 39-62.
- Vitale, Ermanno. 2005. Ciudadanía ¿último privilegio?. En *Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, eds. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 463-480. Madrid: Trotta.

Suspensión de derechos políticos por causa penal es el número 63 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en diciembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.