

LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y EL DERECHO A SER VOTADO

Joaquín Ordóñez Sedeño¹

Resumen

En este artículo, el autor nos hace referencia a los derechos político-electorales del ciudadano.

Para abordar este tipo de derechos, nos señala lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los criterios jurídicos que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Palabras clave

Derecho, suspensión de derechos, derechos político-electorales.

Abstract

In this article, the author refers to the politics and electoral rights from the citizen.

These sorts of rights are in the Mexican Constitution, as well as judicial criteria that have been taken for the Mexican Supreme Court.

Key Words

Right, suspension of rights, political and electoral rights

Resumé

Dans cet article l'auteur nous fait référence aux droits politico-électorales du citoyen.

Pour en parler de ce type de droits, il nous signale ce qui est établie par la Constitution Politique des Etats-Unis du Mexique, ainsi que les critères juridiques émis par la Cour Suprême de Justice de la Nation

Mots-clés

Droit, suspension de droits, droits politico--électorales

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Una comparativa jurídica en cuanto a la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano*; III. *La suspensión de los derechos político-electorales en México*; IV. *El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; V. *Conclusión*; VI. *Bibliografía*.

I. Introducción

La forma de asumir los cargos públicos en México es regulada por el Derecho Electoral mexicano, rama del Derecho Público que en la actualidad posee una estructura doctrinal y científica, que incluso en las Universidades ya se imparte con una metodología particular. Esa faceta del Derecho es entonces la que impone las regulaciones necesarias para que en México sea posible la renovación del poder público en un ejercicio republicano y democrático, de tal manera que se establecen tanto derechos como obligaciones para los ciudadanos, las autoridades electorales y los propios partidos políticos.

Uno de los derechos de mayor relevancia (sin detrimento por supuesto de los demás que se encuentran establecidos en el Derecho Electoral), son aquellos referentes al ciudadano, los cuales la doctrina jurídico-electoral y la legislación en la materia los denomina derechos político-electorales del ciudadano, y están integrados, entre otros, por los muy socorridos derecho a votar y derecho a ser votado. También se les denomina derecho al voto activo (derecho de votar) y derecho de voto pasivo (derecho de ser votado).

¹ Doctor en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México

LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y EL DERECHO A SER VOTADO

Dr. Joaquín Ordóñez Sedeño
Facultad de Derecho/UAEMex

Sumario: a) Introducción; b) Una comparativa jurídica en cuanto a la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano; c) La suspensión de los derechos político-electorales en México; d) El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; e) Conclusión.

A) introducción.

La forma de asumir los cargos públicos en México es regulada por el Derecho Electoral mexicano, rama del Derecho Público que en la actualidad posee toda una estructura doctrinal y científica y que incluso en las universidades ya se imparte con una metodología particular. Esa faceta del derecho es entonces la que impone las regulaciones necesarias para que en México sea posible la renovación del poder público en un ejercicio republicano y democrático, de tal manera que se establecen tanto derechos como obligaciones para los ciudadanos, las autoridades electorales y los propios partidos políticos.

Uno de los derechos de mayor relevancia (sin detrimento por supuesto de los demás que se encuentran establecidos en el Derecho Electoral) son aquellos referentes al ciudadano, los cuales la doctrina jurídico electoral y la legislación en la materia los denomina derechos político-electorales del ciudadano, y están integrados, entre otros, por los muy socorridos, solicitados y mencionados derecho a votar y derecho a ser votado. También se les denomina derecho al voto activo (derecho de votar) y derecho de voto pasivo (derecho de ser votado).

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones I y II dice que son prerrogativas del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. Punto importante en cuanto al presente artículo, lo son esas calidades que la ley debe establecer, a las que volveremos más adelante. Por su parte, el artículo 36 de la misma constitución, en sus fracciones III y IV, establece que son obligaciones del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos

que señale la ley y desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados.

Ahora bien, volviendo al punto de lo establecido por el artículo 35 de la Constitución federal en cuanto a que poder ser votado es una prerrogativa del ciudadano teniendo las calidades que específicamente la ley establezca, dichas calidades no son más que requisitos que la propia Constitución federal establece (al mencionar que solamente los ciudadanos son los sujetos con la posibilidad de que sean votados, entonces se tiene el primer requisito que es la ciudadanía, es decir, 18 años y modo honesto de vivir) y que también mencionan las leyes secundarias, según se trate de un cargo de elección popular en el ámbito federal (para lo cual se deberá atender al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) o de los ámbitos de cualquiera de los estados (en cuyo caso se deberá atender las legislaciones internas en materia electoral). Lo anterior significa que para que un ciudadano pueda ser sujeto del voto pasivo (ser votado) es necesario que cumpla con los diversos requisitos que –además de la ciudadanía- le imponen las legislaciones secundarias, de tal manera que si no son cumplidos, entonces ese ciudadano está impedido para involucrarse en un proceso electoral en el que sea candidato (sujeto de voto pasivo o susceptible para ser votado).

Asimismo, existen casos en los que los derechos político-electorales del ciudadano deben ser suspendidos, se trata de la privación que sufre un individuo mayor de edad y con modo honesto de vivir (ciudadano) en cuanto a su derecho político-electoral de ser votado. La suspensión de los derechos político-electorales es entonces una hipótesis legal en la que las autoridades deben decretar que a determinado individuo (por supuesto, con la debida fundamentación y motivación y por autoridad competente) se le deben cancelar de manera temporal esas prerrogativas establecidas en la Constitución y en las leyes secundarias para ser votado. El fundamento constitucional a lo anterior se encuentra en el artículo 38 de la Constitución federal, en el que establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos son susceptibles de ser suspendidos por algunos de los supuestos previstos. Asimismo, derivado de los procesos penales en los que se han encontrado inmersos diversos candidatos mexicanos, ha habido necesidad de realizar estudios exhaustivos por parte de las autoridades jurisdiccionales electorales y, desde luego, del

sector doctrinario, de ese artículo 38 mencionado y su fracción II, en donde se establece como una hipótesis para la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano el hecho de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Las autoridades jurisdiccionales, como se decía, incluso han orientado su actividad jurisdiccional a tutelar los derechos políticos, en particular, del voto pasivo, realizando una interpretación de la Constitución federal bajo la luz de varios instrumentos internacionales tuteladores de los derechos políticos y civiles de los individuos. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en cuanto la Sala Regional Toluca (y la Sala Superior) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que han establecido diversos criterios que tienden a proteger a los ciudadanos y garantizar su derecho a ser postulados y ejercer cargos de elección popular; dichos criterios se contraponen claramente con el criterio que prevalecía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual intentaba privilegiar el sentido literal del referido artículo constitucional.

Consecuentemente, con la finalidad de resolver la contradicción de posturas entre esos dos órganos jurisdiccionales y emitir una sola tesis que deba prevalecer para casos similares, el Ministro José Ramón Cossío Díaz denunció la contradicción respectiva en el expediente 6/2008, que fue turnada al ministro Sergio S. Aguirre Anguiano el 30 de junio de 2008.

B) Una somera comparativa jurídica en cuanto a la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano.

Han existido estudios acerca de las restricciones que debe haber en cuanto a los individuos que pretendan ejercer sus derechos ciudadanos, tanto de voto activo como de voto pasivo; por ejemplo, inclinado a la materia penal se ha considerado el concepto de clases peligrosas y su restricción para el caso del ejercicio de los mencionados derechos y se han hecho estudios del derecho penal enemigo en donde se plantean nuevas posturas en cuanto a los derechos electorales del enemigo para restringirlos por considerarlos grupos peligrosos (Nieto; 2009).

Es digno de mencionarse el caso italiano Sindoni (conocido y resuelto por la Corte Constitucional italiana en el expediente 141/1996), en el que la autoridad

jurisdiccional dispuso como limitante para poder ser candidato a un cargo de elección popular, aquellos individuos sujetos a un proceso por la posible comisión de un crimen grave y la conclusión fue que la sanción de inelegibilidad de una persona sometida a una acusación penal, contraviene la presunción de inocencia ya que no ha sido juzgada de forma definitiva y por tanto no se encuentra suspendida de su cualidad de ciudadano y restringirle su derecho de voto pasivo significa estarle imponiendo una sanción electoral de forma anticipada (Ríos; 2009).

En Argentina se produjo un criterio similar en su Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la resolución del caso Mignone en el año 2002, ya que también se consideró el principio de presunción de inocencia y se estimó que no debe excluirse del padrón electoral a ciudadanos por el hecho de encontrarse privados de alguna manera de su libertad bajo un proceso penal pero sin que exista sentencia firme que su culpabilidad.

Otros casos de similar naturaleza en cuanto a su estudio jurídico han ocurrido, en los que se establecieron límites a la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos y vale mencionar que, por ejemplo, el Tribunal Europeo adoptó como criterio que las restricciones a los derechos políticos de los particulares (y sobre todo del voto activo) pueden estar justificadas con un amplio margen de apreciación para las leyes nacionales, pero esas decisiones deben ser tomadas de manera individual por los tribunales sin que constituyan prohibiciones automáticas y generales impuestas por la ley (Pérez; 2007).

C) La suspensión de los derechos político-electorales en México.

En el año 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por virtud de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el que analizó el caso Pedraza (SUP-JDC-85/2007 derivado de que el Instituto Federal Electoral suspendió sus prerrogativas ciudadanas por una interpretación literal realizada al artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), estimó que era necesario establecer una interpretación funcional y sistemática del precepto constitucional involucrado, con la finalidad de no vulnerar los derechos políticos del individuo y que dicha interpretación debería ser armónica con lo establecido

por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De forma trascendental en la historia jurisdiccional en México, el Tribunal Electoral concluye que la suspensión de derechos sólo procedía cuando estando sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal se encuentre privado de su libertad. También acoge el criterio de la presunción de inocencia como un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y concluye que la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe apuntalarse en criterios objetivos y razonables; congruente con lo anterior, ese órgano jurisdiccional sostuvo que cuando la autoridad penal concede la sustitución de la pena privativa de libertad, la suspensión de derechos debe evidentemente de concluir.

Ahora bien, existe el caso en el que los ciudadanos se encuentren prófugos de la justicia, para lo cual el caso conocido como Godoy Toscano nos ilustra al respecto: la suspensión de los derechos político-electorales por estar prófugo de la justicia procede desde el dictado de la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y no requiere de declaración judicial, ya que el supuesto previsto en la norma se cumple desde el momento en que se libra la orden de aprehensión y el hecho de que el ciudadano se encuentre en libertad es porque está en una acción de evasión de la justicia y esto hace innecesaria la declaración judicial respectiva.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la finalidad de salvaguardar los derechos consagrados a nivel constitucional e internacional, analizó la naturaleza del auto de formal prisión y estableció que cuando un individuo se encuentra sujeto a un proceso penal, por el hecho de habersele otorgado la libertad bajo caución y materialmente no se encuentre recluido en una prisión, no hay razones válidas para la suspensión de sus derechos políticos. Lo anterior en virtud de que el artículo 38 constitucional no admite una interpretación literal o gramatical, y no se debe dejar de lado el hecho de que la propia Constitución se refiere a los individuos que estén sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, pero no aclara con relación a la sujeción a proceso ni al auto de formal prisión,

figuras jurídicas que afectan de modo diverso a la esfera de libertades personales del procesado.

También hace referencia a que los derechos reconocidos constitucionalmente no son un catálogo rígido de derechos a interpretarse restrictivamente, sino que tales garantías deben concebirse como principio mínimos que pueden ser ampliados por el legislador o por instrumentos internacionales. Para lo anterior sirve de refuerzo lo aducido por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General Número 25 de su 57º periodo de sesiones en 1996, en el sentido de que a las personas a quienes se les prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar y agrega que cualquier condición que se pretenda establecer para limitar el ejercicio de los derechos político-electorales, debe fundamentarse en criterios objetivos y razonables.

En el caso *Facundo*, resuelto por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se considera el principio de presunción de inocencia y determina que solamente pueden ser suspendidos los derechos político-electorales del ciudadano una vez que haya una sentencia firme y condenatoria y que el ciudadano, como parte de la pena, se encuentre privado de su libertad. De considerar lo anterior, los individuos sujetos a un proceso penal y que no estén privados de su libertad, podrían solicitar la protección de sus derechos político-electorales con la finalidad de involucrarse en un proceso electoral -que conllevaría registro de candidatura, realización de campañas electorales, ser votado y electo a un cargo de elección popular. Otro ejemplo con relación a lo anterior es el caso *Gregorio Sánchez*, quien durante su candidatura a gobernador del Estado de Quintana Roo se encontró sujeto a un proceso penal por presuntos vínculos con el narcotráfico y fue librada una orden de aprehensión y, recientemente, se le impuso brazaletes como una medida de la autoridad jurisdiccional penal, con la finalidad de que no se sustraiga de la justicia. En este caso, la Sala Superior sostuvo que *Gregorio Sánchez* debía ser suspendido en sus derechos político-electorales, ya que se encontraba bajo el efecto de un auto de formal prisión. Más recientemente, la Procuraduría General de la República inició una integración de expediente de agravios ante instancias federales contra la negativa de orden de aprehensión que resolvió un juez.

D) El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La suprema Corte de Justicia de la Nación, a finales del año 2007, determinó que la suspensión de los derechos políticos de un ciudadano inculcado de un delito que merezca pena corporal, debe decretarse desde el dictado del auto de formal prisión, en términos de la fracción II del artículo 38 constitucional. Con motivo de una contradicción entre dos tribunales colegiados que estaban en desacuerdo respecto a cuándo debía decretarse la suspensión de los derechos políticos de un ciudadano inculcado por delito que merezca pena corporal, surgieron dos hipótesis: 1. Si debía decretarse en el auto de formal prisión; o 2. Si debía decretarse hasta que la sentencia condenatoria dictada en su contra, cause ejecutoria. La Primera Sala de la Suprema Corte dijo que la Constitución establece que los derechos de los ciudadanos se deben suspender por causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal y que el plazo relativo se debe contar desde la fecha de la emisión del auto de formal prisión. Lo anterior considerando también que el precepto constitucional involucrado -artículo 38- no contiene prerrogativas, sino restricción de ellas, por lo que no se deben confundir dos situaciones: en primera, la relativa a la suspensión que se actualiza con la emisión del auto de formal prisión y, en segunda, con la suspensión que se prevé como pena en el artículo 46 del Código Penal Federal y que se impone como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte -entre las que se encuentra, desde luego, la de suspensión de los derechos políticos-; lo anterior es así, ya que mientras que en la primera situación existen efectos temporales (sólo durante el proceso penal), en la segunda los efectos son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena impuesta.

Como resultado de lo anterior, se produjo la siguiente tesis relevante del máximo órgano jurisdiccional del país: Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado de formal prisión, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es notorio el apego total al principio de legalidad al que se acogió la Corte al momento de realizar el análisis constitucional respectivo, con relación a las diversas etapas del proceso penal: la de sujeción al proceso penal, la que determina el delito por el

cual el ciudadano está sometido al proceso penal sancionado con pena privativa de libertad corporal, y la del momento a partir del cual se considera que el ciudadano se encuentra sujeto a proceso con el auto de formal prisión. Para resolver lo anterior, el Ministro José Ramón Cossío Díaz denunció una posible contradicción de tesis registrada con la clave 6/2008 de entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Primera Sala de la Propia Suprema Corte; el criterio a dilucidar consistió en fijar los alcances del artículo 38 constitucional y el momento a partir del cual quedan o no suspendidos los derechos político-electorales; la Corte consideró que desde el auto de formal prisión y el Tribunal electoral sostuvo que a partir del momento en el que el ciudadano esté materialmente privado de su libertad o condenado. Con una mayoría de siete votos se aprobó la propuesta del Ministro ponente consistente en que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia explícita es el relativo a que la suspensión del derecho al voto del ciudadano que se encuentre sujeto a proceso que merezca pena corporal, desde luego sólo tiene lugar cuando el procesado esté privado de su libertad, supuesto que implica la imposibilidad física de ejercer ese derecho y también la imposibilidad o enorme grado de dificultad para las autoridades electorales, de llevar las urnas desde los diferentes lugares en que correspondería votar a los procesados al centro de reclusión.

E) Conclusión.

Es claro que en el sistema electoral mexicano se ha generado mucha experiencia derivada precisamente de los variados procesos electorales, tanto federales como de las entidades federativas, que se han vivido desde que la materia electoral es ingresada a un sistema de plena de jurisdicción; no obstante, la realidad política y social que se vive en el país ha dejado en claro también otra cosa: que la normatividad en la materia, ya sea la incluida en la norma fundamental o en la legislación secundaria, tiene aún muchas lagunas que requieren de la labor interpretativa de los órganos jurisdiccionales electorales y, desde luego, de la labor reformativa de la ley que se encuentra formalmente vigente y que corresponde al Congreso de la Unión y a las

legislaturas de los estados. Incluso en la actividad jurisdiccional más específica y refinada -y en última instancia terminal- de la Corte es notorio que no se satisfacen las exigencias de interpretación y re-formación de la ley positiva, ya que en el tema abordado, el máximo Tribunal no dilucidó la forma en que se debe interpretar el multireferido artículo 38 en su fracción II, tratándose del voto pasivo, el cual, desde luego, con un poco de aplicación de los criterios vertidos por los ministros y por las autoridades jurisdiccionales electorales, podríamos inferir que también se le debe dar el mismo tratamiento reflexivo para concluir en el mismo sentido que el del voto activo; no obstante, continua haciendo falta el autorizado pronunciamiento de ese máximo órgano jurisdiccional.

Referencias.

- CORTE Constitucional italiana; Sentencia recaída al expediente identificado con la clave 141/1996.
- CORTE Suprema de la Nación en Argentina; Sentencia resuelta bajo las claves M-1486.XXXVI y M-1491.XXXVI; 2002.
- NIETO Castillo, Santiago; ¿Derecho electoral del enemigo? Reflexiones desde la experiencia española, turca y colombiana. Justicia Penal Electoral, FEPADE, No. 17; México, 2009.
- PÉREZ-Moneo, Miguel; La suspensión de derechos políticos bajo el prisma del CEDH; Universitat de Barcelona; España, 2007.
- RÍOS Vega, Luis Efrén; El derecho al sufragio del presunto delincuente. El caso Facundo; Observatorio Judicial Electoral; Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2009.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Sentencia recaída al expediente identificado con la clave SUP-JDC-85/2007.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Sentencia recaída al expediente SUP-JDC-20/2007.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Suspensión de derechos político-electorales. Concluye cuando se sustituye la pena privativa de libertad que la produjo (legislación del Estado de México y similares). Tesis XXX/2007.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad. Tesis XV/2007.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación; Sentencia recaída al expediente SUP-JDC-670/2009.
- SALA Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación; Sentencia recaída al expediente SUP-JDC-98/2010.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación; Contradicción de tesis 6/2008.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación; Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado de formal prisión, en términos del artículo 38, fracción

II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tesis identificada con la clave J.171/2007.