

# **Interpretación garantista en el registro de candidatos ante circunstancias que los limiten o restrinjan.**

## Comentario a la sentencia SUP-JDC-98/2010

Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Giovanni A. Figueroa Mejía

### **1. Introducción**

En el presente ensayo analizaremos una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo sucesivo, la Sala Superior), que se encuentra relacionada con los requisitos de elegibilidad para ser registrado como candidato a gobernador. El asunto fue ampliamente debatido por los magistrados de la Sala Superior sobre todo por la construcción de una doctrina consistente en maximizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos que estén sujetos a un proceso criminal –por delito que merezca pena corporal– si se encuentran disfrutando del beneficio de la libertad.

Con la argumentación introducida en la sentencia en comento, la Sala Superior se anticipó a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 11 de junio de 2011, pues en ella se establece que si los derechos y prerrogativas constitucionales son susceptibles de ampliarse en los ordenamientos que conforman la “*Ley Suprema* de la Unión”, es válido acudir a los tratados internacionales para aplicarlos cuando prevean una situación jurídica de mayor tutela de tales derechos, sin que esto pueda constituir una contravención a la Constitución federal.

En ese sentido, la sentencia afirma 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.

### **2. Crónica de una negativa y contexto del juicio**

Los hechos materia de este proceso fueron, principalmente, que el 7 de noviembre de 2009 el ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, presentó una denuncia en contra del señor

Martín Orozco Sandoval por la comisión de los delitos de fraude, peculado, atentados al desarrollo urbano, ejercicio indebido del servicio público y tráfico de influencias que, presuntamente, cometió durante su encargo como presidente municipal del citado ayuntamiento.

El 19 de enero de 2010, el Ministerio Público ejerció acción penal en contra del ahora actor por los delitos de ejercicio indebido del servicio público y tráfico de influencias, que conforme a la ley penal local merecen pena de prisión, quedando radicada la causa en el Juzgado Sexto penal del estado de Aguascalientes.<sup>64</sup> Por resolución de 9 de febrero de 2010, el titular del citado Juzgado emitió orden de aprehensión en contra del señor Orozco Sandoval, por los delitos señalados en el párrafo anterior.

En contra de la resolución anterior, el 9 de febrero de 2010, el actor interpuso un Juicio de Amparo Indirecto que fue radicado en el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Aguascalientes.<sup>65</sup> Este último, por resolución dictada en el incidente de suspensión correspondiente, el 19 de febrero de 2010, concedió la libertad provisional bajo caución al quejoso respecto de la causa penal 2/2010. También el 19 de febrero, el Juez Sexto Penal del estado de Aguascalientes decretó auto de formal prisión en contra del señor Orozco por su probable responsabilidad por los delitos en cuestión.

Inconforme con dicha determinación y sus consecuencias legales, el 1 de marzo de 2010 el enjuiciante presentó Juicio de Amparo Indirecto en contra de la resolución del Juzgado antes citado, a fin de contravenir el auto de formal prisión y la suspensión del acto reclamado. De igual forma pidió no le fueran suspendidos sus derechos político-electorales. Nuevamente el Juez Tercero de Distrito del estado de Aguascalientes conoció de ese Juicio de Amparo<sup>66</sup> y el 8 de marzo de 2010, concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados.

El 15 de abril de 2010, el Juez Federal de referencia dictó sentencia concediendo el amparo y protección de la Justicia de la Unión dejando insubsistente el auto de formal prisión dictado por el juez de primera instancia. El 14 de abril de 2010, el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Aguascalientes solicitó al Juez Sexto penal que girara oficio, al entonces Instituto Federal Electoral, para hacer de su conocimiento que el 19 de abril de 2010 fue dictado auto de formal prisión en contra del señor Orozco y que a su vez se informara al Registro Federal de Electoras de ese Instituto con el propósito de llevar a cabo las anotaciones correspondientes. Dichos oficios fueron enviados el 15 y 20 de abril de 2010,

64 Clave de expediente fue 02/2010.

65 Clave de expediente fue 174/210-IV.

66 Este Juicio de Amparo fue radicado en el juzgado tercero de Distrito en la mencionada entidad federativa, con clave de expediente 267/2010-II.

respectivamente. De igual forma, el 16 de abril, se emitió un oficio mediante el cual se hacía del conocimiento del Instituto Electoral de Aguascalientes que fue dictado auto de formal prisión en contra de Martín Orozco.

Posteriormente, el día 22 de abril de 2010, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó ante el Instituto Electoral Local una solicitud de registro del señor Orozco como candidato a gobernador. En sesión que inició el 3 de mayo de 2010 y concluyó el 4 del mismo mes y año, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes, resolvió negarle su candidatura a titular del Poder Ejecutivo estatal por considerar que no cumplía con uno de los requisitos de elegibilidad contemplados en el ordenamiento jurídico de ese estado.

El 4 de mayo de 2010, Martín Orozco Sandoval presentó en el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes una demanda de Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), en contra del citado Instituto, a fin de contravenir la resolución precisada en el párrafo anterior. El 9 de mayo de 2010 se recibió en la oficialía de partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la demanda de JDC, junto con sus anexos. Ese mismo día, se integró el expediente SUP-JDC-98/2010, el cual se turnó a la ponencia del magistrado Flavio Galván Rivera.

El 12 de mayo de 2010, el magistrado instructor acordó admitir a trámite la demanda respectiva y, en virtud de que no existía trámite alguno pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción y el 13 de mayo del mismo año se sometió a consideración de la Sala Superior del TEPJF el proyecto de sentencia, mismo que fue rechazado por los magistrados integrantes del Pleno, por mayoría de votos. Por esta razón, correspondió al magistrado José Alejandro Luna Ramos elaborar el engrose respectivo.

### **3. Consideraciones centrales de la sentenciaA**

#### **3.1. Interpretación amplia o restrictiva acerca del requisito de elegibilidad para ser candidato a gobernador del estado de Aguascalientes**

El estudio judicial se enfocó en el análisis del agravio en el que el actor adujo, en esencia, que la autoridad responsable le negó el registro como candidato a gobernador del estado de Aguascalientes, por considerar que existía auto de formal prisión en su contra, con lo cual estimó se desatendió lo dispuesto en los tratados internacionales que reconocen el principio de presunción de inocencia. Asimismo, señaló que los artículos 38, fracción II, de la Constitución del Estado de Aguascalientes y 9, fracción I, del Código Electoral de esa entidad prevén un requisito de elegibilidad, que debe interpretarse en el sentido de que sólo es inelegible el ciudadano

sujeto a proceso penal, privado de la libertad, mas no el ciudadano en contra del cual se ha dictado auto de formal prisión, si se encuentra gozando de su libertad. Los magistrados de la Sala Superior consideraron que los preceptos citados prevén un requisito de elegibilidad que puede entenderse al menos en dos sentidos:

- a. El primero, que fue tomado en consideración por la autoridad responsable para negar el registro al actor, atiende a la literalidad de las disposiciones normativas (interpretación restrictiva) y consiste en que todo ciudadano que se encuentre sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar de la fecha del auto de formal prisión, es inelegible al cargo de gobernador del estado.
- b. El segundo, que se obtiene de una interpretación sistemática y funcional entre los preceptos aludidos, la Constitución federal y los tratados internacionales (interpretación amplia), entiende que es elegible al cargo de Gobernador del Estado de Aguascalientes quien esté sujeto a un proceso criminal, por delito que merezca pena corporal, si se encuentra disfrutando del beneficio de libertad.

### 3.2. El control de constitucionalidad y convencionalidad realizado en la sentencia

La mayoría de los magistrados de la Sala Superior estimaron que el significado normativo que debía atribuirse a los preceptos del ordenamiento jurídico de Aguascalientes, es el indicado en segundo lugar en el epígrafe anterior, pues éste se apega al principio de interpretación conforme a la Constitución y al derecho convencional.

Así, la posición asumida por el Tribunal Electoral encontró respaldo en la interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 38, fracción II, de la Constitución del Estado de Aguascalientes, 9, fracción I, del Código Electoral de esa entidad,<sup>14</sup> 16, 19, 20, apartados A, fracción I, B, fracción I, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se entiende que, aun cuando el ciudadano se encuentre sujeto a un proceso penal con motivo del dictado de un auto de formal prisión, está en aptitud de ejercer su derecho a ser registrado como candidato a un cargo de elección popular, mientras no sea privado de su libertad, pues al operar en su favor el principio de presunción de inocencia, debe continuar en el uso y goce de todos sus derechos.

Para llegar a esta conclusión, la Sala Superior, respecto al derecho a ser votado, tomó en consideración el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>67</sup> que

67 Abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A, el 19 de diciembre de 1966.

prohíbe las restricciones indebidas del derecho de “votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Asimismo, señaló que el alcance normativo de dicho precepto fue fijado por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas en la Observación General número 25 de su 57° período de sesiones en 1996, en el sentido de que “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”; lo anterior, aunado a que, conforme al mismo comité, cualquier condición que se establezca para el ejercicio de los derechos político-electorales debe basarse en criterios objetivos y razonables.

Por otra parte, en relación con el principio de presunción de inocencia, invocó varios instrumentos internacionales que en su conjunto establecen que toda persona acusada es inocente, hasta en tanto no se demuestre que es culpable. En ese sentido, hizo alusión al artículo 11, párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>68</sup> al artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>69</sup> al artículo 14, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a los artículos 7, párrafo quinto, 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>70</sup>

En congruencia con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derecho fundamental y recogida en los instrumentos internacionales arriba referidos, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución federal, en la sentencia la Sala Superior estimó que las limitaciones derivadas de la substanciación de un proceso penal por delito que merezca pena corporal, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación era suficiente para considerar que, mientras no se le prive a un ciudadano de la libertad, no existen razones que justifiquen la suspensión o merma en su derecho político-electoral a ser registrado como candidato.

Ahora bien, en atención a las anteriores consideraciones, y de acuerdo con una interpretación garantista, se llegó a la conclusión de que la responsable negó indebidamente el registro a Orozco Sandoval, ya que a pesar de que está sujeto a proceso, lo cual opera a partir de que existe auto de formal prisión, éste no ha sido privado de su libertad.

---

68 Aprobada el 10 de diciembre de 1948.

69 Aprobada por la Novena Conferencia internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

70 Pacto de San José Costa Rica, adoptado el 22 de noviembre de 1969.

## 4. ResoluciónA

En atención a los argumentos y conclusiones obtenidas del análisis del fondo del asunto, se resolvió lo siguiente:<sup>71</sup>

- a. Revocar la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, con el fin de restituir al actor en el pleno uso y goce del derecho político conculcado.
- b. Ordenó al citado Instituto otorgar el registro a Martín Orozco Sandoval como candidato del PAN a gobernador del referido estado, si satisface el resto de los requisitos de elegibilidad previstos en la legislación electoral local, y adoptar todas las medidas necesarias para que esté en aptitud de ejercer sus derechos con tal carácter.<sup>72</sup>

## 5. Reflexiones finales

En términos generales, la sentencia analizada cuenta con una sólida y lógica argumentación, basada en fundamentos constitucionales y legales, pasando por consideraciones establecidas en instrumentos internacionales. También hay que resaltar que su redacción es clara y su estructura coherente, por lo que la forma no demerita el fondo. Esta resolución contribuyó a la consolidación democrática en México, pues con ella se integró la jurisprudencia 39/2013 de la Sala Superior,<sup>73</sup> cuyo rubro es 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.

Al emitir esta jurisprudencia, el Pleno del Tribunal Electoral estableció los criterios a través de los cuales se estima procedente la suspensión de los derechos político electorales de un ciudadano, por estar sujeto a un proceso criminal derivado de la comisión de un delito que merezca pena corporal, contado desde la fecha de auto de formal prisión que no es absoluta ni categórica; asimismo, se precisó en qué circunstancias no opera tal restricción. De igual forma se indicó que aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere puesto en prisión o recluso, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales.

---

71 El 13 de mayo fue notificada ante la oficialía de Partes del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

72 El 13 de mayo fue notificada ante la Oficialía de Partes del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes la resolución emitida por la Sala Superior del TEPJF.

73 Esta jurisprudencia se aprobó en la sesión pública celebrada el 18 de septiembre de 2013 por unanimidad de 6 votos.