

MESA 3

LA JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*Constancio Carrasco Daza**

Dado el carácter temático de la presente exposición y en vista de la homogeneidad que existe entre los medios de impugnación previstos en las legislaciones electorales estatales, el diseño estructural y organizacional de sus institutos, y la sistemática que opera en la impugnación ante sus tribunales, es mi deseo dedicar especial atención, por considerarlo de suma importancia, a uno de los subtemas incluidos en el programa de actividades, el cual se denominó “Aplicación de Tratados Internacionales por Tribunales Electorales Estatales”.

La aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno de los Estados es un tema de validez espacial del orden jurídico; circunstancia que por sí sola representa un grado de importancia superlativa, pues se traduce en la posibilidad de incorporar normas jurídicas de origen externo en el marco normativo de un país.

En especial, los conflictos que se suscitan en materia electoral giran en torno a dos derechos fundamentales: el derecho a votar (como manifestación democrática de la decisión política de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes) y el derecho a ser votado (como la posibilidad de intervenir activamente en la vida política de un Estado).

Es dable advertir que las democracias constitucionales siguen las siguientes tendencias uniformes:

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- I. Se han incrementado las medidas constitucionales dirigidas a positivizar los derechos humanos; es decir, a darles vigencia en el orden normativo.
- II. Se ha buscado su especificación, y la doctrina ha diseñado una escala generacional de los derechos humanos, estructurada con bases axiológicas, tomando como referencia el momento de su aparición en el escenario universal, en que ocupan un lugar primigenio por cierto, los derechos políticos-electorales.

Los derechos humanos han sido objetivizados normativamente y los procesos de integración internacional han logrado incidir positivamente en el ámbito interno de los Estados.

Previo a explicar cómo se ha verificado la adopción normativa de los Tratados Internacionales en el Estado mexicano, considero conveniente resaltar otro factor que ha sido determinante en la evolución constitucional de muchos Estados.

Ese proceso no tiene únicamente su origen en el Derecho Internacional, pues en ocasiones, obedece a factores endógenos. En ese tenor, se habla de la “constitucionalización” de los Estados modernos.

Ricardo Guastini ha delineado con claridad cómo puede suscitarse este fenómeno constitucionalizador, con las condiciones que lo favorecen:

1. La existencia de una Constitución rígida, que incorpora derechos fundamentales.
2. La garantía jurisdiccional de la Constitución.
3. La fuerza vinculante de la Constitución.
4. La sobreinterpretación de la Constitución.
5. La aplicación directa de las normas constitucionales, incluso para regular las relaciones entre particulares.
6. La interpretación conforme a las leyes.

Concretamente, en la exposición resaltaré una de las condiciones antes enunciadas: La “sobreinterpretación” de la Constitución.

Opera cuando la Constitución es interpretada en forma extensiva, lo que permite deducir de ella postulados fundamentales conocidos también como “principios”. En este matiz, la interpretación no se limita a una actividad de subsunción estricta de reglas, sino que puede implicar el desarrollo de una ponderación o valorización.

La introducción de principios en la acción interpretativa de la Constitución es una herramienta útil y necesaria para la protección de los derechos fundamentales, pues es apreciable que éstos, por su naturaleza general, no responden a la fórmula básica tradicional, constituida por el binomio: *supuesto fáctico y consecuencia legal*.

Valores tan importantes como el derecho a la libertad, la dignidad, la honra, la igualdad, entre otros, son muchas veces inaprehensibles en las estructuras normativas convencionales, y por ello es menester que la interpretación que de ellos se haga, no se ciña estrictamente a los modelos jurídicos previamente elaborados, pues ello podría resultar insuficiente para su salvaguarda.

Ahora bien, en México la adopción de todo este nuevo esquema ha sido respaldada por la inmersión normativa de los Tratados Internacionales al marco jurídico vinculante.

En particular, es el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que denota la intención del Constituyente de permitir la asunción de convenios internacionales para que formaran parte del orden jurídico nacional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el ejercicio de la jurisprudencia, ha emitido los criterios que se han intitulado de la forma siguiente: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL” y “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.

Con base en el precepto constitucional antes mencionado, se considera a los Tratados Internacionales como ordenamientos jurídicos que conforman la “Ley Suprema de la Unión”.

Dicho término hace alusión a un bloque o segmento normativo que se encuentra en la parte más alta del régimen jurídico nacional y

que debe ser respetado por todas las autoridades, sin distingo de si se trata de federales, locales o municipales.

Cuando el marco normativo interno sigue un proceso real de “constitucionalización”, y aunado a ello, se acepta la introducción constitucional de normas de Derecho Internacional, es indudable que se genera un ambiente normativo idóneo para la optimización de la justicia constitucional.

Los jueces o tribunales electorales y todos los aplicadores del derecho deben familiarizarse con estos nuevos esquemas de aplicación e interpretación jurídica.

A manera meramente ejemplificativa, aludiré a uno de los derechos fundamentales que encuentra tutela directa por el orden jurídico interno mexicano y que, a su vez, ha gozado de pleno reconocimiento en el ámbito internacional. Precisaré cómo debe ser tutelado en la práctica jurisdiccional.

Me referiré al “principio de inocencia” o como doctrinalmente se le conoce “de presunción de inculpabilidad”. Por declaratoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el citado postulado fundamental se encuentra imbríto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

A su vez, se trata de un principio reconocido internacionalmente, en los artículos 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles² y 8.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos,³ ambos compromisos signados por el Estado Mexicano.

¹ Tesis aislada del Pleno de la SCJN intitulada “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, página 14 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002.

² Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

³ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

Por su parte, el artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra ubicado en el capítulo relativo a la ciudadanía mexicana y tiene por objeto regular las hipótesis jurídicas que producen como consecuencia la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano, es decir, la privación temporal de esa clase de derechos.

La fracción II de dicho precepto constitucional dispone:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.”

Como puede verse, la fracción transcrita define dos condiciones que dan lugar a la suspensión de los derechos de los ciudadanos que enfrentan un proceso penal. La primera de ellas se refiere a que el delito de que se trate tenga prevista pena privativa de la libertad. La segunda atiende una condición temporal dentro del proceso. La medida suspensiva se da en una etapa procesal concreta, como lo es el auto de término constitucional.

En ese orden, el precepto constitucional en comento impone *la suspensión de derechos políticos*, sin existir siquiera sentencia de condena, esto es, sin declaratoria firme de autoridad judicial sobre la demostración del hecho delictivo y la plena responsabilidad del incoado.

EL R I C I O D E R E S U C I D E I O C E C I A

En oposición a la consecuencia jurídica contemplada en el aludido normativo 38, fracción II, coexiste con rango de garantía individual, el principio de presunción de inocencia, implícitamente contenido en los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, 19, párrafo primero; 21, párrafo primero y 102 apartado “A”, párrafo segundo, todos del texto de la Constitución Federal.

El principio de presunción de inocencia o de inculpabilidad, se ha definido por la Suprema Corte de Justicia, como el derecho que tiene

toda persona sometida a proceso penal, de ser considerado inocente, hasta en tanto, condición *sine qua non*, se acredite su culpabilidad en la comisión del delito que se le atribuye.

Así se constata del contenido de la tesis aislada proveniente del Pleno de ese Alto Tribunal, visible a página 14 del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XVI, agosto 2002, que a continuación se cita: “PRE-SUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

TELEOLOGÍA DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La razón a la que atiende el principio de presunción de inocencia es garantizar a toda persona que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan el presupuesto de inocencia que existe a su favor.

En un sentido amplio, tal prerrogativa se traduce en que sólo ante la demostración de culpabilidad, justificada con la sentencia condenatoria, puedan imponerse las sanciones que la ley prevé.

Durante todas y cada una de las distintas fases del procedimiento y hasta la firmeza del fallo de condena, este principio se erige en una verdadera barrera de legalidad, que busca privilegiar que una sanción se materialice sólo como consecuencia de una resolución judicial conclusiva.

En esa medida, ese principio es garantía de que el justiciable, no podrá recibir por anticipado las resultas que son propias de la finalización del juicio (las penas o sanciones).

OSICIÓN DEL DERECHO INTERIOR AL ATRIBUTO DE LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

Sobre el tópico, conviene mencionar el contenido de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, señala:

“23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.**

Por su parte, el dispositivo número 24 de ese cuerpo normativo indica:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En su orden, los artículos 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son del texto siguiente:

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derecho y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

- b) Votar y ser elegidos 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

“Artículo 26. 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.”

En las normas internacionales precitadas se concibe como máxima, la posibilidad de que los ciudadanos gocen, sin restricciones indebidas de derechos y oportunidades, entre otras, la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Se consigna también que esa clase de derechos políticos sólo pueden limitarse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o materia o condena de juez competente.

También, se impone traer a cita la interpretación que del artículo 25, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos realizó la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte, a través de su Comité de Derechos Humanos.

El doce de julio de 1996, durante la 1510ª Sesión de la Organización de las Naciones Unidas, verificada durante el 57º periodo de sesiones, se aprobó⁴ la observación general número 25, “Derecho a participar

⁴ Información consultada en la página *web* de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25)”, que constituye de facto una interpretación del numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recién inserto.

En la observación citada se sostuvieron dos cuestiones fundamentales:

- A. La necesidad de que los motivos para privar del derecho al voto a los ciudadanos fueran objetivos y razonables, y,
- B. Que la privación de libertad de las personas que aún no han sido condenadas (la prisión preventiva) no impida el derecho a votar.

Así lo convalidó el apartado número 14, de la interpretación del artículo 25 del Pacto de mérito, el cual en sus términos expuso lo siguiente:

“14. En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos.

Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables.

Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena.

A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.”

Por tanto, si los preceptos de orden internacional son claros al establecer que la suspensión de derechos electorales, sólo debe darse hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia condenatoria respectiva y de lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del análisis constitucional ha quedado claramente establecido que el principio de “presunción de inocencia” se reconoce como implícitamente contenido en el propio texto constitucional; la interpretación adecuada debe ser en el sentido de favorecer dicho postulado fundamental.

Para ello, la interpretación deberá implicar un efecto ampliatorio o de ensanchamiento, en palabras de Ricardo Guastini, de “sobreinterpretación” de la Constitución como única vía para salvaguardar ese derecho implícitamente reconocido por ella, lo cual podría darse verbigracia, de la forma siguiente:

Mediante la interpretación armónica de lo dispuesto en el numeral 38, fracción II, de la Constitución Política, en relación con los artículos 23 y 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 25 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos bajo la percepción de que la figura de suspensión de derechos políticos, debe suponer necesariamente la existencia de una sentencia de condena, por delito que amerite pena privativa de libertad; es decir, en el sentido que esa disposición jurídica constitucional sólo pueda imponerse únicamente como una pena accesoria y consecuente de la sanción principal.

De ese modo, se aplicará la interpretación que resulte más benéfica al justiciable, en que el juez o tribunal atienden el contenido de los principios ampliatorios de la garantía constitucional de votar y ser votado en las elecciones políticas que se celebren en el país, de acuerdo con el artículo 35 constitucional.

En efecto, las garantías previstas en la Constitución al constituir un catálogo mínimo de derechos concedidos a los gobernados, no debe interpretarse por los tribunales en forma rigorista, pues esa postura desvirtuaría la esencia misma de esos derechos que, se insiste, en su calidad de principios o lineamientos mínimos son susceptibles de ampliación.