La facultad de las autoridades electorales jurisdiccionales de suspender el modo honesto de vivir

Adolfo Román Montero

La suspensión de derechos político electorales de una persona, por haber perdido el modo honesto de vivir, constituye uno de los temas que forma parte de la nueva generación de problemas que enfrenta, actualmente, el sistema electoral, y al mismo tiempo, representa un desafío importante para la normalidad democrática. Lo anterior, por el alto grado de indefinición del concepto que, al concretarse en un caso puede constituir un obstáculo de la mayor entidad para el ejercicio de los derechos fundamentales en materia de participación política.

La problemática se suscitó a partir de un criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -*TEPJF*-, el cual, desde una perspectiva personal, es contrario a precedentes judiciales vinculantes, tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su vigencia constituye un gravísimo precedente que podría, incluso, servir de base para impedir que una persona sea candidata a algún cargo de elección popular.

Ciertamente, al resolver el expediente SUP-REP-362/2022 y acumulados, el 8 de junio de 2022, la Sala Superior vinculó a las autoridades jurisdiccionales del país para analizar una posible pérdida del modo honesto de vivir de una persona servidora pública, como requisito de elegibilidad, por realizar violaciones constitucionales relacionadas con los artículos 35, 41, 99, 116 y 134 de la Constitución, entre otros.

Con base en ese criterio, las Salas y Tribunales Electorales, de manera discrecional, pueden decretar que una persona servidora pública, por haber cometido alguna o algunas infracciones electorales, ha perdido el modo honesto de vivir, lo cual le impediría ejercer alguno de los derechos políticos previstos en el artículo 35 de la Constitución, entre ellos, la posibilidad de ser candidata a cualquier cargo de elección popular.

Para ello, la Sala Superior estableció una serie de elementos mínimos que las autoridades jurisdiccionales deberán tomar en consideración al momento de analizar el requisito de elegibilidad, por ejemplo, identificar con claridad la violación constitucional, si la persona se encuentra registrada o no en el Catálogo de Sujetos Sancionados o sistema análogo, analizar la reincidencia, gravedad, dolo y sistematicidad en la comisión de las infracciones acreditadas, así como que, en caso de decretarse la suspensión, se debe establecer la temporalidad de esta afectación y las formas en las que la persona servidora pública podría recuperar el modo honesto de vivir o reducir el plazo de afectación, entre otras cuestiones. Lo anterior, subsistirá hasta en tanto se legisle válidamente en la materia, y con independencia de las sanciones que imponga el superior jerárquico.

En ese sentido, si se determina la suspensión del modo honesto de vivir de una persona, como requisito de elegibilidad, mediante sentencia firme, el órgano jurisdiccional correspondiente deberá informar a las autoridades respectivas en la materia, a fin de que

estas últimas cuenten con elementos objetivos con los cuales verificar el cumplimiento del requisito de elegibilidad, tanto en la etapa de registro de candidaturas como en la declaratoria de validez y entrega de constancia de la elección correspondiente.

Este criterio enfrenta, por lo menos, dos condiciones de refutación importantes. Por un lado, porque se trata de una causa de suspensión de derechos no prevista ni en la Constitución ni en la ley secundaria y, por otro, porque se opone a criterios vinculantes de los máximos órganos de derechos humanos, por lo que su vigencia, como se dijo al inicio, es inconstitucional. Este ensayo se ocupará de la segunda de ellas.

El precedente antes descrito, que hasta la fecha sostiene el *TEPJF,* contradice lo que expresamente establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos -*CADH*- en su artículo 23, como se aprecia a continuación.

> **"Artículo 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 la 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."**
>
> (El subrayado es propio)

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -*CorteIDH*- retoma lo establecido en la Convención y sostiene que el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía sólo puede ser restringido, entre otras cuestiones, por una sentencia condenatoria firme. Un precedente donde la *CorteIDH* consolida este criterio es en la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia, donde concluyó que la inhabilitación para ejercer cargos públicos por la vía administrativa y no penal se encuentra prohibido en la *CADH.*

La *CorteIDH* considera que el artículo 23.2 de la Convención prevé una inhabilitación de naturaleza de sanción penal que exige el respeto de ciertas garantías procesales propias de un procedimiento de esta índole. De este modo, la sanción de inhabilitación para ser elegido a un cargo público de elección popular no puede ser impuesta sino a través de una condena penal firme y no por la vía administrativa. Si bien la inhabilitación de una

funcionaria o funcionario de elección popular que pudo incurrir en infracciones administrativas y no penales tendría como fin legítimo evitar que personas no idóneas ejerzan la función pública, existen medios menos lesivos para tal fin y, en todo caso, le correspondería al electorado determinar su idoneidad.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -*SCJN*- sostiene el criterio relativo a que, los requisitos para acceder a un cargo público que sean subjetivos y /o ambiguos, son inconstitucionales. Entre los requisitos para acceder a diversos cargos públicos que la *SCJN* ha invalidado en reiteradas ocasiones, como por ejemplo en la Acción de Inconstitucionalidad 107/2016, se encuentra la exigencia de tener un modo honesto de vivir, lo anterior, al considerar que constituye una condición sumamente subjetiva que se traduce en una forma de discriminación.

De lo mencionado, se hace evidente que el criterio adoptado por la Sala Superior, respecto a la posibilidad de suspender el modo honesto de vivir de una persona servidora pública, como requisito de elegibilidad contradice los criterios vinculantes tanto de la *CorteIDH* como de la *SCJN* al respecto.

A simple vista no se observa alguna razón que justifique el silencio de la Sala Superior, consciente o no, sobre la doctrina judicial de los máximos intérpretes de las normas de derechos humanos. Los argumentos de la sentencia en examen no se ocupan de las decisiones ni de la Corte Interamericana ni de la Corte Mexicana, lo que, de entrada, le resta credibilidad a la decisión del órgano jurisdiccional electoral.

En efecto, el marco constitucional exige que, para pesar un derecho, se tenga en cuenta no sólo la normatividad de fuente nacional y su respectiva interpretación por los órganos límite, sino la emanada de fuente internacional y los precedentes de los organismos competentes para interpretarla en última instancia, para lo cual se requiere un ejercicio de armonización que permita integrar lo que la *SCJN* ha denominado *"parámetro de regularidad constitucional"*.[1]

Es claro que existe un distanciamiento entre la normativa internacional, nacional y su interpretación, con la decisión del *TEPJF,* porque mientras las primeras permiten integrar un *parámetro de regularidad constitucional* claro, en el sentido de que la suspensión de derechos políticos sólo puede darse por sentencia penal firme, la segunda autoriza su suspensión por la discreción de los órganos jurisdiccionales electorales, por cuestiones no penales, lo cual muestra una contradicción evidente.

No obstante, en la sentencia no se hizo mención alguna sobre la doctrina judicial de los órganos límite. No se sabe si la Sala Superior encontró una distinción relevante que justificara el trato distinto, pues, como se dijo, la conclusión se edificó a partir del

[1] Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL".

desconocimiento, quiero pensar inconsciente, de lo resuelto por la Corte Interamericana y la Corte Mexicana.

La discontinuidad o ignorancia de los precedentes judiciales, desde un punto de vista personal, genera que la decisión de la Sala Superior sea injustificada y, por lo mismo, carente de la solidez necesaria para generar certeza y credibilidad, lo cual propiciaría que, de llegarse a aplicar a algún caso concreto, se abriera un abanico importante a la especulación, sobre las razones reales que impulsarían su proceder.

Este caso es útil para analizar la exigencia de coherencia e igualdad y las consecuencias nocivas de ignorar la doctrina judicial, porque, como señala Gustavo Zagrebelsky, *"...las contradicciones jurisprudenciales no favorecen la reputación del Tribunal. Pero tampoco es conveniente empeñarse en argumentar una continuidad cuando ésta no existe o en esconder una discontinuidad cuando por el contrario existe. A veces, ayudaría más a la autoridad del Tribunal indicar explícitamente la doctrina que cambia, incluso por completo, que intentar hipócritamente esconder el cambio de doctrina a través de un uso no objetivo de los precedentes, como si se avergonzase de lo que hace. Sería un signo de fuerza y de claridad"*.[2]

Al día de hoy, la evidente contradicción ya fue denunciada ante la Suprema Corte en la Contradicción de Criterios 228/2022, con la finalidad de que el Pleno determine si el requisito del modo honesto de vivir para acceder a una candidatura es constitucional y necesario o, por el contrario, subjetivo y discriminatorio. Considero que la Corte mantendrá su criterio y dejará sin efectos la decisión de la Sala Superior.

[redacted]

[2] Zagrebelsy, Gustavo, "Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política", España, Trotta, 2008 p. 76.