

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 21

O R D I N A R I A

LUNES 20 DE FEBRERO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del lunes veinte de febrero de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número veinte, ordinaria, celebrada el jueves dieciséis de febrero de dos mil doce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veinte de febrero de dos mil doce.

II. 1. 36/2011

Acción de inconstitucionalidad 36/2011 promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente Acción de Inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo tercero del artículo 7° del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en los términos expresados en los dos últimos Considerandos de la presente resolución. TERCERO. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente de la legal notificación de la presente resolución al Congreso del Estado de Chiapas. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia hizo la presentación de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al quinto, referidos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad, la legitimación activa, la legitimación pasiva y a las causas de

improcedencia y sobreseimiento, los que se aprobaron por unanimidad de once votos, con los ajustes en relación a la fundamentación de la competencia en el inciso c), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, en lugar de que se sustente en el inciso a) de la fracción I, del mismo precepto, y en cuanto a la supresión de las referencias a “partes” y a “actos impugnados”.

Enseguida, sometió al Pleno el considerando sexto, en cuanto analiza el primer concepto de invalidez, relativo a que el párrafo tercero del artículo 7° del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas viola el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser contrario al principio de certeza en materia electoral.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia indicó que en su proyecto se propone declarar fundado dicho concepto de invalidez, tomando en cuenta que la norma impugnada busca establecer una condición potestativa del ciudadano, que se traduce también en un derecho de acceso a la práctica de controles del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, los que de otra forma estarían reservados a las corporaciones de seguridad pública del Estado. Señaló que si bien esto no es razón suficiente para determinar la validez o invalidez de la norma combatida, lo cierto es que la ley presenta una alternativa al ciudadano para someterse al ámbito de competencia y atribuciones del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, sin

precisar con claridad las consecuencias jurídicas de tal sometimiento, ya sea en su favor o en su perjuicio, por lo que existe una vinculación incierta entre el derecho a ser votado y el sometimiento voluntario a la calificación de la aptitud o idoneidad del interesado, lo que afecta el principio de certeza en materia electoral, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar de acuerdo con el proyecto. Consideró que el párrafo tercero del artículo 7° del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, genera una afectación a la garantía de seguridad jurídica, al derecho fundamental a ser votado y a la garantía de certeza en materia electoral, estimando que la palabra “podrán”, contenida en dicho párrafo, no tiene un sentido facultativo, de manera que, en realidad, los ciudadanos que pretenden ser candidatos deben someterse y aprobar las pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas, máxime que dichas pruebas no se aplican por una autoridad administrativa idónea.

Indicó que si se comparte la idea de la obligatoriedad de las pruebas antes referidas, pediría al señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia que incorporara las consideraciones sostenidas al resolverse la acción de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que si bien el párrafo impugnado sufre de mala redacción, la intención del legislador local fue clara en el sentido de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos se sometan voluntariamente a las pruebas referidas, por lo que estaría en contra del proyecto en este punto, ya que, en estos términos, dicho párrafo no violaría ningún principio constitucional. Consideró que, no obstante, estaría a favor de que se declare inválido el párrafo referido en la porción normativa que establece: “Las pruebas a que se hace referencia en este párrafo deberán ser aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado”, en tanto ésta afecta la condición potestativa de las pruebas de confianza, y no porque dicho Centro no goce de la autonomía que exige el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que si bien el párrafo impugnado es violatorio del principio de independencia en materia electoral, en la medida en que el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado depende del Poder Ejecutivo del Estado, debe anteponerse a esto la consideración de invalidez en el sentido de que la prueba del polígrafo es inconstitucional por ser errática e invasora del fuero interno de las personas, sin su consentimiento, lo que trasciende a otras leyes que consideren el resultado de dicha prueba como indicio. Señaló, finalmente, que ningún Tribunal

Constitucional ha reconocido la validez de la prueba en comento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que aun cuando de la exposición de motivos y de la redacción del precepto se desprenda que el sometimiento a las pruebas de confianza es potestativo, el párrafo impugnado viola el derecho a ser votado, dado que los ciudadanos que no se sometan a dichas pruebas estarían colocados en una situación desventajosa respecto de la opinión pública, pues sobre ellos recae la sospecha de que no se encuentran en condiciones de aprobarlas, de ahí que implícitamente estén obligados a someterse a ellas.

Por otra parte, indicó que el primer concepto de invalidez es fundado en tanto que el párrafo impugnado no señala qué autoridad diseñará las pruebas de confianza, pues sólo establece que corresponde aplicarlas al Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, además de que no establece parámetros para determinar la idoneidad de dichas pruebas o cuáles son las condiciones físicas y mentales que pretenden revisar respecto de cada cargo.

Finalmente, agregó que el párrafo impugnado viola el principio de independencia en materia electoral puesto que el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado es un órgano descentralizado del Ejecutivo del Estado.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó estar a favor del proyecto en general, estimando que la redacción del

párrafo combatido es compleja, de manera que no proporciona seguridad jurídica en cuanto al objeto que pretende alcanzar.

Indicó que si el ciudadano no se somete a las pruebas apuntadas, se generan consecuencias fácticas en cuanto a la opinión pública, agregando que tanto a partir de su literalidad como de la exposición de motivos puede desprenderse de la norma impugnada que el sometimiento a ellas es voluntario, indicando que, sin embargo, una vez que el ciudadano acepta que se le apliquen, se genera a su cargo la obligación de aprobarlas como condición para ser candidato.

Por otra parte, indicó que el párrafo impugnado no establece el perfil requerido para cada cargo, ni los objetivos de las pruebas que se van a aplicar, ni el resultado a que den lugar, ni sus parámetros, considerando que resulta, incluso, una situación más riesgosa el hecho de que el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado conserve los datos de los candidatos de la elección, siendo que no goza de autonomía, al ser un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado.

El señor Ministro Valls Hernández indicó compartir el sentido del proyecto, mas no sus consideraciones, estimando que el análisis de la constitucionalidad del párrafo impugnado debe comenzar a partir del planteamiento sobre si la práctica de controles y pruebas, previstos en la norma

impugnada, a quienes pretendan ser candidatos a un cargo de elección popular es, por sí misma, constitucionalmente válida.

Indicó que el precepto impugnado viola el derecho a ser votado, en tanto que, si bien éste no es absoluto dado que podrá ser restringido cuando se persiga una finalidad constitucionalmente válida, la práctica de controles y pruebas para medir el estado mental y físico de quien pretende ser candidato a un cargo de elección popular no corresponde a los requisitos de elegibilidad que constitucionalmente están previstos en los artículos 115 y 116 constitucionales, ni de ella puede desprenderse que se cumpla con las calidades a que se refiere el artículo 35, fracción II, de la propia Norma Fundamental.

Cuestionó, por tanto, si el legislador puede verificar el estado físico y mental de un ciudadano que pretenda ser candidato a un cargo de elección popular, en aras de un supuesto interés público, en el contexto de una sociedad democrática y de respeto a los derechos humanos con prohibiciones expresas de discriminación por razones, entre otras, de salud y discapacidad.

En este sentido, señaló estar en contra del tratamiento que el proyecto otorga al tercer concepto de invalidez, considerando que aun cuando la legislación del Estado de Chiapas exigiera como requisito para acceder a un cargo de elección popular someterse a la práctica de las pruebas y

controles en comento, ello de cualquier forma no conduciría a reconocer la validez del párrafo impugnado, pues dicho requisito no sería objetivo ni razonable a la luz del derecho a ser votado y de la prohibición de no discriminación, con base en un escrutinio estricto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó estar a favor de que se declare la invalidez de la totalidad del párrafo impugnado, indicando diferir de la metodología que adopta el proyecto, así como de algunas consideraciones que lo sustentan.

Después de destacar que el presente asunto brinda la oportunidad de sentar las bases sobre la interpretación, desarrollo y protección de los derechos político-electorales, señaló que aun cuando es técnicamente correcto que el proyecto aborde los conceptos de invalidez en el orden propuesto por la promovente, resulta más conveniente para el propósito enunciado que se privilegie el estudio de la transgresión al derecho humano involucrado, estimando que el reconocimiento y respeto a los derechos humanos es lo que da sentido al Estado Mexicano, además de que de actualizarse la invalidez de la norma por este aspecto resultaría innecesario el análisis de los demás motivos de invalidez, aun cuando se refieran a la transgresión de otros principios constitucionales.

En estos términos, indicó que a partir del tercer concepto de invalidez, en el que la promovente señala que la

norma combatida es violatoria del artículo 35, fracción II, el Pleno puede analizar si la norma combatida es violatoria de derechos humanos reconocidos por la Constitución, amén de que tenga un impacto en los que tutela la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señaló que la validez del párrafo impugnado no depende del hecho de que el sometimiento a las pruebas o controles que prevé sea de carácter optativo para las personas que pretendan registrarse como candidatas a un cargo de elección popular, sino de que sus supuestos normativos sean acordes con los parámetros de control, con independencia de si los destinatarios deciden o no ubicarse en el supuesto de la norma impugnada.

Precisado lo anterior, expuso que el objetivo de la norma combatida es adicionar un requisito a las cualidades con las que debe contar una persona que pretenda contender por un cargo público de elección popular, indicando que la libertad de configuración legislativa en la que ello puede descansar, en términos de los artículos 115, 116 y 124 constitucionales, se encuentra limitada a que se sujete a condiciones de razonabilidad que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Indicó que el párrafo impugnado impide la vigencia plena del derecho fundamental a ser votado, pues inhibe su ejercicio, señalando que, además, viola el derecho a no ser discriminado por cuestiones de salud. De esta manera,

agregó que si bien el párrafo combatido no señala una consecuencia jurídica concreta para las personas que decidan someterse a los controles o pruebas que establece, dicha omisión no es relevante para efecto de declarar su inconstitucionalidad, en la medida en que del artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y de su interpretación realizada por la Corte Interamericana, se advierte que las restricciones que establezcan los Estados al derecho de ser votado no pueden tener un carácter discriminatorio.

De esta manera, señaló que el párrafo combatido contiene un núcleo carente de razonabilidad en tanto que aun cuando pudiera tener como objeto constitucionalmente válido generar certeza de que quienes pretenden acceder a un cargo de elección popular gocen de un estado de salud pleno, lo cierto es que dicho objeto genera un esquema discriminatorio por condiciones de salud, puesto que si el resultado de las pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas no es aprobatorio, se considerará que la persona no podrá ser candidato por una condición de salud, aunque sí reúna las demás calidades que la norma establezca, siendo que el estado de salud de una persona, por sí mismo, no puede ser condicionante para el ejercicio pleno de un derecho fundamental de naturaleza político electoral.

Adicionalmente, consideró que el párrafo impugnado vulnera el derecho a la privacidad e intimidad de las personas, así como la equidad de la contienda, además de

implicar una intromisión a la vida interna de los partidos políticos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que estará a favor del proyecto con las consideraciones que lo sustentan, aunque con reservas en cuanto al orden en que se exponen.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó estar a favor del proyecto, estimando que si bien la norma impugnada no establece una sanción para la persona que pretenda ser candidato y no se someta a los exámenes de control de confianza, ni prevé la consecuencia jurídica que se producirá en aquellos casos en que no se acrediten dichos exámenes, lo cierto es que en los dos casos se generan consecuencias graves respecto del electorado, en términos de ventajas y desventajas entre los que se sometan y los aprueben respecto de los que no se sometan, o los que se sometan y no los aprueben.

Agregó que aun cuando el artículo segundo transitorio del decreto que modificó el artículo impugnado, establece que el Instituto Electoral emitirá, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor, la normativa reglamentaria sobre los controles o pruebas de confianza, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas no establece los parámetros conforme a los cuales se realizarán las pruebas.

Por otra parte, indicó que el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado fue creado con el propósito de determinar las condiciones de permanencia de los cuerpos de seguridad pública del Estado, señalando que ello no tiene nada que ver con el proceso de elección de candidatos, y que el otorgamiento de las facultades relativas a dicho Centro viola el principio de independencia de los órganos electorales.

Considerando que la norma impugnada da origen a las desventajas apuntadas, así como a la transgresión del principio de independencia de los órganos electorales, apuntó que resulta conveniente aludir al precedente citado por el señor Ministro Cossío Díaz.

Señaló, por otra parte, que aun cuando en el proyecto falta por desarrollar si el someterse a las pruebas de confianza constituye un requisito de elegibilidad o es una condición potestativa, estaría a favor de que sí existe violación al principio de certeza, en tanto que no se establecen parámetros para las pruebas, así como al derecho a ser votado, dado que prevé condiciones adicionales a los requisitos de elegibilidad de los candidatos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó compartir, en términos generales, el planteamiento del proyecto, considerando que el solo hecho de prever la posibilidad de que una persona que aspire a ser candidata para ocupar un puesto de elección popular se someta a las pruebas de

confianza aludidas, de suyo, viola el principio de certeza en materia electoral.

Agregó que del propio texto del párrafo impugnado se deduce que dicha posibilidad implica un requisito de elegibilidad adicional, por lo que, desde este punto de vista, puede considerarse que constituye una restricción inadecuada al derecho a ser votado, estimando, no obstante, que si se declara fundada la violación al principio de certeza en materia electoral ya no será necesario pronunciarse en relación con el resto de los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que expondrá argumentos que sustentan su voto en contra del proyecto en un voto particular, señalando que debe darse deferencia a la libertad de configuración del legislador cuando existe la posibilidad de que la norma impugnada se interprete conforme a la Constitución.

Agregó que el párrafo impugnado es inconstitucional en cuanto establece que las pruebas referidas deberán ser aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, no porque ello viole los principios de independencia y autonomía de las autoridades electorales, ya que el Instituto Electoral puede acudir al órgano que a su juicio otorga mayor garantía respecto de la certeza de dichas pruebas. Para reforzar este argumento, expuso que el Instituto Federal Electoral, desde mil novecientos noventa, acudió al Instituto Politécnico Nacional para que elaborara la

tinta que se utiliza en las elecciones, siendo que esta institución es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó no coincidir con el señor Ministro Aguirre Anguiano, indicando que para afirmar que el polígrafo no es confiable se requiere de estudios técnicos, estimando que no existe la necesidad de llevar a cabo un estudio de este tipo respecto de ninguna de las pruebas en cuestión.

En relación con la observación del señor Ministro Cossío Díaz, indicó que la palabra “podrán” contenida en el párrafo impugnado no debe entenderse como “deberán”, puesto que la intención del legislador es clara en el sentido de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos se sometan voluntariamente a los controles o pruebas de confianza, además de que está dirigida a los particulares y no a las autoridades.

Indicó que aun cuando el sometimiento a las pruebas y controles sea voluntario, existe un problema de certeza jurídica derivado de los vacíos que el proyecto identifica. Señaló que el proyecto trata agravio por agravio en orden a que no quede nada por contestar, aun cuando reconozca que sí existe un argumento suficiente para declarar inválida la ley, resulta ocioso ocuparse de los demás.

Finalmente, propuso al Pleno cambiar la redacción del proyecto, hacer un estudio global de los argumentos de

invalidez, e incorporar las razones expresadas por los señores Ministros en este sentido.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que si la declaración de invalidez de la norma impugnada se sustenta únicamente en el problema de certeza, la norma se tornaría constitucional si el legislador modifica la operatividad del sistema, por lo que estaría de acuerdo en que dicha declaración también se sustente en la violación a los derechos fundamentales.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz con salvedades, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández a favor del sentido pero en contra de las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con el voto en contra del señor Ministro Franco González Salas, se determinó declarar la invalidez del párrafo tercero del artículo 7º del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, salvo por lo que atañe a la porción normativa que indica: “Las pruebas a que se hace referencia en este párrafo deberán ser aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado”, respecto de la que existe unanimidad de once votos a favor de su invalidez, con las salvedades del señor Ministro Franco González Salas en relación con las consideraciones que la sustentan.

Asimismo, por unanimidad de once votos el Pleno determinó que la declaración de invalidez del párrafo impugnado surta efectos con la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas.

Por tanto, el asunto se falló conforme a los siguientes puntos resolutiveos, que se aprobaron por unanimidad de once votos:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente Acción de Inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo tercero del artículo 7° del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en los términos expresados en los dos últimos Considerandos de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, instruyendo a la secretaría general de acuerdos para que los puntos

resolutivos se notifiquen tanto al Congreso como al Instituto Electoral del Estado de Chiapas.

Los señores Ministros Luna Ramos, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente, y el señor Ministro Franco González Salas, para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimen pertinentes.

Finalmente, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes veintiuno de febrero del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las doce horas con cincuenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.