

REHABILITACIÓN
DEL SUFRAGIO.
EL DEBATE DE LA CONDENA
CONDICIONAL

Luis Efrén Ríos Vega

Nota introductoria
Luis Espíndola Morales



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

23

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

REHABILITACIÓN DEL SUFRAGIO. El debate de la condena condicional

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
ST-JDC-33/2011
Luis Efrén Ríos Vega

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
Luis Espíndola Morales

342.76568 Ríos Vega, Luis Efrén
R615

Rehabilitación del sufragio. El debate de la condena condicional / Luis Efrén Ríos Vega; nota introductoria a cargo de Luis Espíndola Morales. – México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

71 p.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales; 23)

Comentarios a la sentencia: ST-JDC-33/2011
ISBN 978-607-708-227-9

1. Derecho al voto 2. Derechos políticos 3. Derechos electorales
4. Suspensión de derechos políticos 5. Suspensión de garantías
6. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Toluca (México) – Sentencias. I. Espíndola Morales, Luis. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-227-9

Impreso en México.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	15
Rehabilitación del sufragio.	
El debate de la condena condicional.	29

SENTENCIA

ST-JDC-33/2011	Incluida en CD
----------------------	----------------

PRESENTACIÓN

La pérdida o suspensión de los derechos de los ciudadanos, incluyendo el del sufragio, tiene una larga trayectoria en la historia de la civilización. Ya en la antigua Grecia, quienes incurrián en la violación de las normas sociales y legales eran sujetos de la muerte civil. Esta sanción era equivalente al destierro, ya que la persona sometida a la misma perdía sus derechos como ciudadano; no podía participar en la vida de la polis y perdía el derecho a su protección.

En la Edad Media, los criminales también sufrían la muerte civil, que implicaba la privación de todos los derechos, la confiscación de bienes y la pérdida de la protección del Estado, por lo que cualquiera podía matar a quien se le hubiera aplicado dicha pena y no era sancionado. La muerte civil fue incluida también en el código de Napoleón, en Francia, y se aplicaba a los condenados a trabajos forzados o a prisión de por vida.

Las teorías y prácticas legales en la mayoría de los países del mundo contemporáneo ya no prevén la muerte civil de los criminales, aunque permiten —como sanción adicional a la pena privativa de la libertad— alguna restricción de los derechos civiles o políticos; la más común es la suspensión del derecho al sufragio.

La idea de la suspensión del derecho al sufragio de los criminales se basa en una comprensión lockeana del contrato social. Se considera que la persona que incurre en violación a la ley renuncia al derecho de influir en su comunidad mediante el ejercicio del voto. Otro argumento a favor de la sanción es prevenir la corrupción del proceso electoral y mantener la confianza ciudadana en el mismo.

El derecho a votar es un derecho fundamental de todas las personas adultas que no han sido declaradas con algún impedimento mental, o que no están sujetas a un proceso penal o cumpliendo

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

una condena en prisión. En las sociedades modernas es necesario reflexionar acerca de cuáles son los fines que persigue la restricción del derecho al sufragio a todos los presos y si realmente se logran mediante ese mecanismo.

Hay que recordar que una pena de prisión no elimina todos los derechos de la persona sujeta a la misma. Las personas recluidas pierden su derecho a la libertad, pero siguen manteniendo los demás derechos en tanto pueden ser ejercidos dentro de las medidas de seguridad aplicables en las cárceles.

En los últimos años, la tendencia garantista en el ámbito internacional reconoce la posibilidad de suspender el ejercicio de los derechos políticos como elemento adicional de una condena, que debe ser impuesta por un juez de manera separada y autónoma a la pena principal, tomando en cuenta las particularidades de cada caso y la gravedad e intencionalidad del delito. La suspensión de los derechos políticos puede ser justificada en ciertas ocasiones —por ejemplo, cuando la participación de una persona pudiera corromper el proceso electoral—, pero su aplicación no debería ser excesiva y alejar a ciertos grupos sociales de la participación política. El prisionero no puede perder sus derechos políticos de manera automática al ser recluido, y la sanción hoy se aplica a un grupo muy reducido de los sentenciados.

En el mundo hay una importante variedad de esquemas legales relacionados con la privación del derecho al voto, incluyendo los de los países democráticos. En Estados Unidos, una sentencia criminal tiene como consecuencia, además de la sanción penal, la restricción de los derechos civiles. Las penas particulares dependen de la legislación de cada estado, pero pueden abarcar la pérdida del derecho al sufragio, de servir como jurado o de desempeñar un cargo público; estas pérdidas pueden durar más que la pena principal (algunos estados prohíben el voto de los exconvictos). En varios estados, la suspensión de los derechos políticos dura más que la condena principal, y en algunos casos es de por vida.

Sólo algunos países restringen por completo el derecho al sufragio más allá de la duración de la pena de prisión, como en

Finlandia o Nueva Zelanda, donde puede extenderse por unos años más, aunque esto sea únicamente en los casos de las personas condenadas por compra o venta de votos, o por prácticas de corrupción.

En cambio, muchos países en el mundo permiten el voto de los prisioneros, como República Checa, Dinamarca, Francia, Israel, Japón, Kenia, Holanda, Noruega, Perú, Polonia, Rumania, Suecia y Zimbabue. En Alemania, Francia y Polonia, la suspensión del derecho al voto puede ser impuesta expresamente por un juez como una pena adicional en los casos de crímenes.

En el caso mexicano, el artículo 38 constitucional determina que los derechos ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La mitad de esa previsión legal refleja una acepción demasiado antigua de los derechos ciudadanos como para seguir vigente en una sociedad democrática contemporánea, y va absolutamente en contra de lo previsto por la misma Constitución respecto de los derechos fundamentales, por lo que, en realidad, no se aplica desde hace décadas. Las previsiones relativas a la suspensión

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de los derechos ciudadanos por causa penal han sido objeto de análisis y pronunciamientos por parte de los órganos constitucionales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La contradicción de criterios que se ha dado entre ambas instituciones en cuanto al momento de inicio de la suspensión (al dictar el auto de formal prisión o al encontrarse el sujeto efectivamente privado de la libertad) fue resuelta por la Corte a favor de la posición más garantista sostenida por el TEPJF. Sin embargo, incluso esa perspectiva “garantista y liberal” del Tribunal debería ser objeto de una nueva reflexión en cuanto a la justificación e implementación de la suspensión de los derechos políticos.

Hay que notar que la norma no hace distinción alguna del tipo o las características del delito cometido. De esa forma, la misma pena queda impuesta a una persona responsable por fraude electoral, corrupción o pequeño robo.

El derecho internacional protege los derechos humanos, incluyendo los políticos. Así, el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ONU 1996b) establece que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos 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.

Al interpretar el Pacto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas determinó que la suspensión del derecho al sufragio debería ser “objetiva y razonable”, y al ser parte

de una sanción relacionada con una condena penal, “el periodo de la suspensión debería ser proporcional al respecto del delito cometido y la duración de la condena” (ONU 1996a).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la sentencia *Frodl v. Austria* (no. 20201/04),¹ sostuvo que las personas sujetas a una pena privativa de libertad siguen gozando de los derechos y libertades garantizados por los instrumentos internacionales de derechos humanos, con excepción de la libertad personal. Por lo tanto, resultaría impensable que los prisioneros perdieran la protección de la Convención Europea y el goce de los derechos fundamentales por el solo hecho de quedar sujetos a una pena corporal. Sin embargo, el TEDH subrayó que ese estándar de protección y tolerancia no conlleva la imposibilidad de que los países pudiesen tomar las medidas necesarias para la protección de los sistemas democráticos al restringir el ejercicio de los derechos políticos de algunas personas que incurrieron en actuaciones ilícitas relacionadas con el abuso de un cargo público, en contra del Estado de Derecho o de la democracia misma.

El Tribunal Europeo consideró que la suspensión de los derechos políticos no puede ser utilizada de manera irreflexiva ni ser aplicada a todos los prisioneros, sin tomar en cuenta la duración de la condena, así como el carácter y la gravedad del delito cometido. La limitación en el ejercicio del sufragio debería ser excepcional, motivada en cada caso particular por una relación fuerte e importante entre la sanción, la actuación y la condición de cada persona.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se pronunció acerca de la suspensión de los derechos políticos en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, en el

¹ Véase también *Hirst v. the UK*, No. 2 (no. 74025/01), *Scoppola v. Italy* No. 3 (no. 126/05).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

cual mantuvo firme el estándar interamericano incluido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y que establece que la suspensión del sufragio se puede producir “exclusivamente por condena, por juez competente, en proceso penal”.

Contrastar los criterios internacionales con los aplicables en México demuestra de sobra la importancia del tema y la necesidad de una nueva reflexión acerca de la suspensión de los derechos políticos de los prisioneros, para garantizar la máxima protección de los derechos fundamentales de todas las personas.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Fuentes consultadas

ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1996a. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos sobre artículo 40, parágrafo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en [http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_\(GC25\)_En.pdf](http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_(GC25)_En.pdf) (consultada el 12 de febrero de 2014).

—. 1996b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Lista de los estados que han ratificado el pacto Declaraciones y reservas (en inglés). Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 12 de febrero de 2014).

NOTA INTRODUCTORIA

ST-JDC-33/2011

*Luis Espíndola Morales**

Antecedentes

Concluida la Segunda Guerra Mundial, se hizo más notoria la necesidad de establecer gobiernos tendentes a la implementación de sistemas democráticos en los que, desde luego, se reconociera un mínimo de derechos fundamentales al ser humano, así como mecanismos efectivos que materializaran su respeto, salvaguarda y tutela, esto es, el establecimiento de bases para garantizar los derechos humanos, ya no en la discrecionalidad de cada nación, sino en su universalidad.

Al respecto, Santiago Nieto Castillo (2003, 6) señala que la historia contemporánea del derecho reporta dos grandes transiciones jurídicas: una del Estado absolutista al Estado de Derecho y otra del Estado de Derecho al Estado constitucional de derecho.

El cambio de paradigma del Estado legal de derecho al Estado constitucional, como lo sostiene Rodolfo Luis Vigo (2004), tiene lugar después de la Segunda Guerra Mundial en los tribunales de Núremberg, en los que si se aplicaba la ley para juzgar a los criminales de guerra, no había justicia, ya que los asesinatos se ejecutaban en cumplimiento a lo ordenado por sus propias leyes; de ahí el origen de la famosa frase del jurista alemán Gustav Radbruch: “injusticia extrema no es derecho”.

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Las atrocidades ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial en el campo de concentración de Auschwitz, como lo señala Miguel Carbonell (2008, 222-3), sintetizan en una sola palabra toda la capacidad del ser humano para destruir, aniquilar, deshumanizar a las personas, masacrirlas, privarlas de todo cuanto significa *ser humano*. Auschwitz ha sido y debe seguir siendo para la conciencia y el espíritu de libertad una sirena que aúlla en la noche. No se debería bajar la guardia, luego de saber que algo tan atroz como Auschwitz llegó a pasar.

Y si eso sucedió, significa, al menos, que podría volver a ocurrir. Si un pueblo tan avanzado espiritualmente —como el de la República de Weimar— fue capaz de permitir el encumbramiento de un psicópata como Hitler, no hace falta ser muy imaginativo para darse cuenta de lo que podría hacer un desalmado de esa talla en un país dominado por la ignorancia y la corrupción.

Así, surgió en el plano del debate de los estados lo que se ha llamado *derecho internacional de los derechos humanos*, cuyo objeto es la protección y promoción de las libertades fundamentales del hombre; en dicho ámbito, el individuo (aisladamente o en grupos) es considerado *sujeto de derecho internacional*. Esto produjo una positivación de sus prerrogativas en declaraciones, convenciones y tratados (Hitters y Fappiano 2007, 404).

Derivado de estos sucesos, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas surgió como un primer intento serio y abarcador de ocuparse de la protección y promoción de los derechos del hombre en el cuadrante internacional, ya que, anteriormente, para la Liga de las Naciones dicha temática era una cuestión de derecho interno en la que no podía interferir ningún Estado (Hitters y Fappiano 2007, 405).

Dicha tendencia fue también acogida por las democracias latinoamericanas, entre ellas México, que se incorporó a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José —que se adoptó el 22 de noviembre de 1969—, así como al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —abierto a firma en la ciudad de Nueva York, el 19 de diciembre de 1966—.

Ambos instrumentos fueron ratificados por el Senado mexicano el 2 y el 23 de marzo de 1981. El Estado mexicano reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en esta materia el 16 de diciembre de 1998.

De esta manera, los derechos fundamentales —tomando en cuenta tanto su universalidad como su protección constitucional— se sitúan fuera del mercado y de los alcances de la política ordinaria. Esto significa que no puede existir una justificación colectiva que derrote la exigencia derivada de un derecho fundamental. En palabras de Ronald Dworkin (1993, 37), “los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos”. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga una pérdida o perjuicio (Dworkin 1993, 37). Asimismo, Robert Alexy (citado en Carbonell 2009, 18) señala que:

el sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella.

Ésta ha sido la posición de la corriente doctrinal conocida como garantista, encabezada por el jurista italiano Luigi Ferrajoli, en el sentido de que los derechos humanos se convierten en el “coto vedado”, mediante el cual ni siquiera las mayorías democráticamente electas pueden aventurarse, según la expresión del jurista argentino Ernesto Garzón Valdez.

En atención a esta tendencia de aplicación de tratados internacionales para dirimir conflictos que involucren derechos humanos, y en cumplimiento con el carácter obligatorio que revisten dichos instrumentos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio de sus sentencias, ha aplicado tratados internacionales y además ha tomado como referencia diversos razonamientos de la Corte IDH para resolver conflictos.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Así se tiene, por ejemplo, el caso Hank relativo al acceso a cargos de elección popular y el caso Pedraza, en el que se adoptó el criterio relativo a la improcedencia de la suspensión de derechos político-electORALES del ciudadano cuando se goce de libertad.¹

La aplicación de tratados internacionales y la migración de criterios en la solución de conflictos, sólo por citar algunos ejemplos, se presentan entonces como un reto y una obligación para los juzgadores en el nuevo paradigma de los derechos humanos, y es aún más desafiante la posibilidad de realizar un control de convencionalidad.

En este grupo de resoluciones se encuentra la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC) promovido por Juvenal Ortiz Zavala, caso en que el Instituto Federal Electoral (IFE)² negó, a partir de una resolución administrativa, su inclusión en el padrón electoral y en el listado nominal de electores correspondiente a su domicilio, así como la expedición de su credencial para votar con fotografía —instrumento necesario para el ejercicio de su derecho al voto—. En este fallo, la Sala Regional Toluca del TEPJF realizó un control de convencionalidad a efectos de dilucidar el derecho humano a votar, cuyo libre ejercicio se obstaculizaba con motivo de la resolución administrativa de referencia.

A efectos de contar con elementos suficientes que permitieran establecer la situación jurídica del enjuiciante, el magistrado

¹ Respecto del caso Hank, véase la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-695/2007; y referente al caso Pedraza véase la sentencia SUP-JDC-85/2007. Ambos dieron origen al criterio jurisprudencial 2/2010, de rubro DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA, así como a la tesis XV/2007, de rubro 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.

² El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

instructor requirió al juez penal para que le informara y le remitiera los documentos relacionados con la situación jurídica del actor para dilucidar, mediante un control de convencionalidad *ex officio*, si el derecho a votar del cual se dolía el actor debía o no tutelarse conforme a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Contexto de la impugnación y reseña del agravio

Juvenal Ortiz Zavala, en la demanda de JDC que interpuso —mediante el formato que conforme al artículo 187, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), proporciona el Instituto Federal Electoral (en este caso, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de dicho instituto por medio del vocal respectivo de la 32 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México)—, señaló que la resolución controvertida (es decir, la determinación emitida por dicha autoridad respecto a la instancia promovida por el actor) en la que se resolvió declarar improcedente su solicitud de expedición de su credencial para votar con fotografía, le “impedía ejercer su derecho a votar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga como ciudadano mexicano” (ST-JDC-33/2011).

A partir de dicho enunciado, la Sala Regional Toluca del TEPJF procedió, en términos de lo previsto en el artículo 23, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), a suplir la deficiencia del agravio y determinó que el actor se dolía de la resolución administrativa en la que se le negó la expedición de la credencial para votar con base en que el enjuiciante se encontraba suspendido de sus derechos político-electORALES con motivo de un proceso penal en su contra.

De esta manera, en el fallo se determinó que la cuestión central a dilucidar era si a partir de lo previsto en la Constitución

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los tratados, las convenciones y los pactos internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte —cuya observancia y aplicación corresponde de forma obligatoria a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias—, la actuación de la autoridad administrativa electoral responsable se encontraba ajustada a dichos parámetros, o bien, si, por el contrario, en la resolución controvertida, a partir de lo previsto en dichas disposiciones y en un ejercicio de control de convencionalidad, debiera tutelarse el derecho del actor al voto activo.

Consideraciones torales del fallo

A consideración de la Sala Regional Toluca, el agravio formulado por el actor fue fundado y suficiente para acoger su pretensión y, en consecuencia, tutelar el derecho al voto activo que le asistía, en virtud de que el artículo 133 de la CPEUM le otorga la calidad de ley suprema de la unión, entre otros, a los tratados internacionales ratificados por el Senado, y en atención a lo previsto en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al constituir *pacta sunt servanda* (todo tratado en vigor celebrado entre los estados debe ser cumplido de buena fe). En especial la CADH o Pacto de San José, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales son de observancia y aplicación obligatoria, entre otras autoridades, para todos los juzgadores del Estado mexicano.

En el fallo se precisa que, en términos del artículo 62.1 de la CADH, los Estados Unidos Mexicanos han reconocido la competencia jurisdiccional de la Corte IDH a partir de 1998, por lo que la jurisprudencia que emita respecto a la interpretación de dicha convención es de observancia obligatoria.

Asimismo, al resolver el caso Almonacid Arellano vs. Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los

estados parte de la Convención están obligados a aplicarla en las decisiones que impliquen vulneración de los derechos humanos contemplados en ella (Corte IDH 2006).

Así pues, la Sala Regional Toluca también consideró el voto razonado del entonces juez ad hoc de la Corte IDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en el fallo del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Corte IDH 2010), y señaló que la intencionalidad de ésta era clara al establecer que el control de convencionalidad debe ejercerse por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización, lo cual implica, entre otros aspectos, la obligación de los juzgadores de aplicar directamente los tratados internacionales. Esto es, a partir de los criterios adoptados por la Corte, los jueces del Estado mexicano se encuentran compelidos para lograr interpretaciones acordes al *corpus iuris* interamericano.

En esa tesitura, la Sala Regional Toluca estableció que los derechos constitucionales son susceptibles de armonizarse en los ordenamientos que conforman la “ley suprema de la unión”, entre los que se encuentran los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, en lo que se ha conocido como bloque de constitucionalidad, doctrina de origen jurisdiccional francés adoptada en América Latina por el Tribunal Constitucional colombiano por medio de varias de sus ejecutorias.³

Además, en la sentencia ST-JDC-33/2011 se toma en consideración que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en diversos criterios, han reconocido esta forma de interpretación, al tiempo que aplican las convenciones internas con la finalidad de maximizar los derechos humanos potenciando su ejercicio,⁴ y asimismo se han pronunciado en cuanto a la obligación de aplicar

³ Respecto de la clasificación de los modelos de interpretación constitucional, véase Ernesto Rey Cantor (2006, 3017-19).

⁴ Al respecto, en la sentencia se citan criterios del Poder Judicial relacionados con el tema, como por ejemplo, la tesis aislada I.70.C.51 con el rubro JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

tratados internacionales al resolver asuntos que impliquen violación a derechos humanos.⁵

Tomando en consideración lo anterior —señala la sentencia—, el numeral 23, párrafo 1, inciso b de la CADH, prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a votar en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Por tanto, si bien de las constancias allegadas al expediente con motivo del requerimiento que al efecto formulara el magistrado instructor, del que se advertía que Juvenal Ortiz Zavala fue condenado por el delito de portar arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, también fue cierto que dicho ciudadano se acogió al beneficio de la condena condicional, y su situación jurídica al momento del fallo de la Sala Regional Toluca era la de rehabilitación en sus derechos político-electORALES.

En atención a la situación jurídica del actor (libertad), la Sala Toluca arribó a la convicción de que no existía causa objetiva ni razonable para que la autoridad responsable le negara la expedición de su credencial para votar con fotografía y que, por el contrario, la medida adoptada era atentatoria de su derecho humano al voto, pues, ante la ausencia de dicho documento, su falta de inscripción en el padrón electoral, así como en la lista nominal de electores, constituían obstáculos para el pleno ejercicio de ese derecho.

Por lo anterior, la Sala Regional Toluca consideró que era necesario tener presente que el Estado mexicano —por medio de todas las instancias que se indican en la ley, así como la interpretación que de la misma han realizado sus tribunales— confiere a diversas personas y entidades la calidad de autoridades y se ha obligado a respetar los derechos humanos de carácter político previstos constitucionalmente, como los derechos a votar y ser votado, los de asociación y afiliación, con todas las facultades

⁵ Tesis aislada I.7o.C.46 K, con el rubro DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.

inherentes a tales derechos. De tal suerte que también contrajo la obligación de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o de otro carácter, que fueran necesarias para dar vigencia o efectividad a esos derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole; por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho humano.

En tal contexto se revocó la resolución y se ordenó la incorporación de Juvenal Ortiz Zavala en el padrón electoral, para que se le expidiera y entregara su credencial para votar con fotografía, así como que se le incluyera en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio actual.

Como puede advertirse, en el caso explicado, la Sala Regional Toluca realizó un control de convencionalidad al resolver que la causa penal que dio origen a la suspensión había dejado de existir, por lo que la negativa decretada por la autoridad administrativa electoral resultaba injustificada y contraventora de lo previsto en diversos instrumentos internacionales y fallos de la Corte IDH.

En dicho asunto se realizó una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción I; 36, fracción III; 38, fracción II y 133 de la CPEUM; 26, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; 23.1, inciso b; 29, y 62.1 de la CADH; 5.1, y 25, párrafo 1, inciso b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6, 175, 176, 181, 264, 265 y 270 del Cofipe; así como de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral, acorde con lo resuelto en la materia de su competencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que los derechos político-electORALES del ciudadano solamente deben restringirse con base en criterios necesarios, objetivos y razonables en relación con el efecto útil (*effet utile*) que se pretenda con el establecimiento de tal medida.⁶

⁶ Al respecto véanse también las consideraciones vertidas con motivo de la resolución que se comenta (Nieto y Espíndola 2012).

Alcance de la sentencia

El fallo se inserta entonces en aquéllos en los que al resolver acerca de derechos humanos —como en la especie, el derecho al voto—, se realiza control de convencionalidad *ex officio* por parte de la Sala Regional Toluca acerca de la resolución a una instancia administrativa en la que el IFE determinó negar la inclusión en el padrón electoral y en el listado nominal de electores correspondiente al domicilio de un ciudadano, así como la expedición del documento necesario para ejercer su derecho al sufragio. Una vez analizada esta determinación conforme a los cánones constitucionales, pactos y convenciones internacionales, así como a la luz de los criterios adoptados por la Corte IDH respecto de la protección del derecho al voto activo, se determinó el deber de tutelar el referido derecho humano.

Así, la sentencia refleja un corte garantista y progresista en cuanto a la forma de resolver conflictos. Su aportación ya no se ubica en el plano de la invocación de los tratados internacionales para fortalecer los argumentos de las resoluciones, característica que anteriormente se presentaba en otros fallos del Tribunal Electoral, sino que la resolución posee un ejercicio de control de convencionalidad como elemento central de la decisión final de la Sala Regional Toluca.

Dos aspectos de corte progresista en el paradigma de la interpretación de derechos humanos destacan también en la sentencia. El primero fue que el fallo se emitió en el mes de marzo de 2011, es decir, casi cuatro meses antes de que se publicara y entrara en vigor la reforma al artículo 1 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que manda a todas las autoridades interpretar las normas en las que se involucren derechos humanos, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte integrante y, en el ámbito de sus competencias, garantizar estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El segundo aspecto es el relativo a que dicha resolución surge también con

anterioridad al posicionamiento que adoptó la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010, el 14 de julio de 2011, con motivo del cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en la resolución del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la sentencia en comento representa un importante avance en el deber de los juzgadores, no sólo de aplicar los instrumentos internacionales para dirimir conflictos que impliquen vulneración a los derechos humanos, sino también de ajustar sus interpretaciones conforme al *corpus iuris* interamericano.

La transición del Estado legal de derecho al constitucional debería implicar no únicamente que en el plano de la formalidad se cuente con instrumentos en los que se reconozcan derechos humanos y mecanismos o vías para hacerlos valer, si en la praxis las autoridades no los respetan ni los hacen efectivos, ya sea por desconocimiento o renuencia al abandono de viejas prácticas formalistas que cada vez se tornan más inoperantes. Es, pues, tarea de todas las autoridades del Estado mexicano, en el uso de sus atribuciones, procurar la observancia, aplicabilidad, tutela y eficacia de los derechos humanos.

Fuentes consultadas

- Carbonell, Miguel. 2008. *La libertad. Dilemas, retos y tensiones*. México: IIJ-UNAM.
- . 2009. *Los derechos fundamentales en México*. 3^a ed. México: Porrúa.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C No. 154. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 8 de enero de 2013).
- . 2010. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre. Serie C No. 220. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 8 de enero de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011a. Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (consultada el 6 de febrero de 2014).
- . 2011b. Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultada el 6 de febrero de 2014).
- Dworkin, Ronald. 1993. *Los derechos en serio*. España: Planeta-Agostini.

Hitters, Juan Carlos y Óscar L. Fappiano. 2007. *Derecho internacional de los derechos humanos*. T. I, vol. 1. 2^a ed. Buenos Aires: Ediar.

Jurisprudencia 2/2010. DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación de Baja California). *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México: TEPJF, 262-3.

Nieto Castillo, Santiago. 2003. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*. México: IIJ-UNAM.

— y Luis Espíndola Morales. 2012. El control de convencionalidad por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una aproximación. En *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, 307-29. México: Fundap.

Rey Cantor, Ernesto. 2006. Control de constitucionalidad de los tratados públicos internacionales. En *Derecho procesal constitucional*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. 5^a ed., t. IV, 3017-9. México: Porrúa.

Sentencia ST-JDC-33/2011. Actor: Juvenal Ortiz Zavala. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del vocal respectivo de la 32 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2011/JDC/ST-JDC-00033-2011.htm> (consultada el 8 de enero de 2013).

— SUP-JDC-695/2007. Actor: Jorge Hank Ron. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00695-2007.htm> (consultada el 3 de abril de 2013).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Tesis I.7o.C.51 K. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII (diciembre): 1052.

— aislada I.7o.C.46 K. DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVIII (agosto): 1083.

Vigo, Rodolfo Luis (coord.). 2004. *La injusticia extrema no es derecho: de Radbruch a Alexy*. Buenos Aires: Fontamara.

REHABILITACIÓN DEL SUFRAGIO. El debate de la condena condicional

Luis Efrén Ríos Vega

EXPEDIENTE:
ST-JDC-33/2011

SUMARIO: I. Introducción; II. Privación
del sufragio por condena penal; III.
Caso Ortiz; IV. Reflexiones finales, V.
Fuentes consultadas.

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

I. Introducción

En México, la privación de la ciudadanía por causa penal se ha convertido en uno de los problemas constitucionales relevantes para significar los límites del sufragio en el siglo xxi. La violación a la ley penal, por un lado, plantea la configuración legislativa de la restricción de la ciudadanía por la comisión de un delito. Por otro lado, en sede judicial se discuten los casos concretos que van dando las respuestas interpretativas acerca del significado de la *regla del 38*, que regula las causas de suspensión de los derechos políticos.¹ En una u otra esfera se trata, a final de cuentas, de una cuestión

¹ Véase el artículo 38 de la CPEUM (1917).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

de derechos que radica en explicar, a partir de la mejor concepción del sufragio como derecho humano, por qué, cuándo y cómo opera la suspensión del sufragio por causa penal.

En el fondo se abre un debate filosófico relativo a cuestiones de la democracia: ¿quién no debe gobernar por quebrantar el pacto social? En efecto, la cuestión de la libertad electoral del infractor de la ley penal plantea el problema del modelo constitucional que, según la concepción política del sufragio, limita o amplía la ciudadanía de las personas responsables por un delito. Predomina, sin duda, la corriente de la privación del voto a los criminales —que ha estado presente desde el mundo antiguo hasta la fecha—, según la cual los delincuentes no merecen gozar la calidad de ciudadanía política por el daño a la democracia o el riesgo. La muerte de la ciudadanía (*civil death*) por el castigo penal constituye, por ende, una paradoja ideológica en la democracia (Ewald 2002). Por un lado, el sistema democrático apuesta por la inclusión de todos pero, por el otro, pugna también, y en forma radical, por la exclusión de sus enemigos desde la perspectiva de la “democracia militante” (Loewenstein 1937). Se trata, pues, de la “paradoja de la democracia”: ¿tolerar o no a los intolerantes que dañan la autoconservación de la sociedad abierta? (Popper 2006, 511 y ss.).

Esta concepción que defiende una corriente contractualista a favor de la privación del voto a los delincuentes (Manfredi 1998; Clegg 2001; Lott 2001), sostiene que los infractores de la ley renuncian, por la violación a la misma, a la protección general: al trato de ser iguales que los demás ciudadanos. Se parte de la premisa de que la sanción de prisión es la más grave consecuencia que el Estado impone a sus ciudadanos por conductas reprochables; luego, todo el que sufre “prisión merece suspensión de ciudadanía”. La sanción del delincuente, por tanto, justifica su exclusión del pueblo; el castigo a la libertad explica e inhibe, además, la posibilidad de participar en la política (Clegg, Conway III y Kenneth 2006, 5 y ss.). El argumento contractualista radica en que el infractor no puede ser sujeto de ciudadanía política porque su conducta reprochable merece la exclusión del *demos* y

su confinamiento en la prisión, por ende, impide su libre participación en la conformación de la voluntad general. En suma, la tesis contractualista sostiene que “el que viola la ley abandona su derecho a participar en la toma de las decisiones públicas, requisito necesario para ser titular de los derechos políticos” (USCA 1967).

Dicha concepción política de la libertad electoral domina en las leyes de las democracias actuales. En México, por ejemplo, la CPEUM y las legislaciones federal y locales establecen el castigo al delincuente con la privación de su ciudadanía: la prisión (preventiva y definitiva) apareja la suspensión de los derechos políticos (*collateral sanctions*). Es decir, la lectura tradicional es que la suspensión de los derechos políticos resulta necesaria y accesoria por la prisión. Ya Venustiano Carranza sostenía la justificación del modelo restrictivo al expresar en su mensaje que la libertad política se suspende “a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente” (contradicción de tesis 29/2007-PS). Carranza afirmaba que la persona que demuestra indiferencia a los asuntos de la República “amerita que se le suspenda la prerrogativa” (Carranza 1916, 30).

Pues bien, la aplicación actual de la regla del 38 por el auto de formal prisión ha dado lugar a un debate de interpretación constitucional entre la SCJN y el TEPJF, en torno a la privación del sufragio activo y pasivo. La primera versión interpretativa —que en este texto se ha identificado como categórica— sostiene que la suspensión de derechos políticos opera de modo automático por el solo dictado de la formal prisión; la segunda línea particularista, por el contrario, indica que la restricción al sufragio activo opera cuando la persona se encuentra en prisión preventiva; la razón: materialmente no puede ejercer sus derechos políticos. Estos disensos constitucionales plantean el problema de un *concepto esencialmente controvertido* por tres razones:

- 1) La privación del sufragio y sus diferentes grados de restricción o ampliación dependen, en gran medida, de concepciones políticas que se formulen para explicar la libertad electoral que les corresponde a los quebrantadores de la ley. Es un debate

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

filosófico acerca de las causas que pueden justificar la exclusión o inclusión del delincuente en el *demos*.

- 2) Como cuestión constitucional, por otra parte, refleja que las diferentes posturas de la regla del 38 que han expresado tanto la SCJN² como el TEPJF³ dependen de diferentes lecturas del principio de la presunción de inocencia.
- 3) Los significados diversos de la suspensión de los derechos políticos, finalmente, son el resultado de diversos enfoques textualistas, particularistas, principalistas o garantistas que pueden desarrollar los operadores judiciales, según las diferentes técnicas jurídicas para leer la Constitución.

En consecuencia, el debate judicial de la regla del 38 es un caso difícil que sirve para identificar, sistematizar y prescribir las cuestiones que se presentan —y se pueden presentar— en la práctica constitucional relacionada con los límites del sufragio por violación a la ley penal.

Un punto de partida se encuentra en la contradicción de tesis 6/2008-PL, la cual es el último precedente de la SCJN en el que por primera vez se aparta de su “versión categórica”⁴ —que elaboró inicialmente la Primera Sala y que reiteró luego, en Pleno, con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas—, para asumir, por el contrario, el criterio Pedraza (SUP-JDC-85/2007) de la Sala Superior del TEPJF. Es la primera contradicción de tesis en que la Corte se aparta de su precedente original, no obstante la tensión natural que produce el argumento de autoridad.⁵ Este cambio de criterio, por otra

² Véase la contradicción de tesis 6/2008-PL.

³ Véanse SUP-JDC-157/2010 y SUP-JDC-98/2010.

⁴ La suspensión de derechos políticos opera de manera automática por el dictado del auto de formal prisión, sin importar el delito o cualquier otra circunstancia (véase la contradicción de tesis 29/2007-PS).

⁵ El problema de *declarar sin materia la contradicción de tesis* fue una de las cuestiones a tratar porque algunas posiciones sosténían que la SCJN ya se había pronunciado en el caso Coahuila y, por tanto, no se trataba de un disenso interpretativo a dilucidar entre ésta y el TEPJF, sino más bien constituía una inobservancia de un precedente obligatorio para este último.

parte, consolida la “versión particularista”⁶ como opción interpretativa que se ha seguido en la mayoría de los casos electorales, si bien aún no es la más adecuada como se ha tratado de demostrar en otros trabajos —de la autoría de quien esto escribe— (Ríos 2010a, 2010b, 2010c, 2013). En efecto, la doctrina Pedraza constituye un avance interpretativo —a diferencia de la versión categórica— en la ruta de la protección más amplia del derecho al sufragio; pero no es el criterio que edifique los cimientos conceptuales más sólidos para una doctrina judicial que permita resolver de manera integral, coherente y plena los problemas de la suspensión de los derechos políticos en sus diferentes supuestos, variables y modalidades. En suma, los problemas y las soluciones (conceptuales y metodológicos) de la cláusula de protección más amplia⁷ que subyacen a este debate —como uno de los retos de la Decima Época que representa el caso Radilla (Corte IDH 2009)—, pueden tener una primera aproximación con base en los diferentes diálogos de la regla del 38 con el objeto de ser explorados, discutidos y sistematizados para encontrar las fórmulas correctas de la regla proderechos.

En este trabajo, por tanto, se analizará el caso Ortiz (ST-JDC-33/2011): un problema más en esta narrativa judicial que adolece de una doctrina rigurosa, predecible y aceptable. La pregunta principal radica en saber si la condena condicional es causa legal necesaria y suficiente para dejar de aplicar la suspensión de los derechos políticos por condena. No se trata de significar dicha suspensión por el auto de formal prisión y las diferentes cuestiones que pueden ser abordadas por la restricción del sufragio sin previa condena. Es otro supuesto de privación del sufragio basado en lecturas, problemas y soluciones diferentes: la suspensión de los derechos políticos por sentencia penal plantea cuestiones diversas a las que, de manera previa, se han señalado en el

⁶ La suspensión de derechos políticos no opera de manera categórica si la persona se encuentra en libertad provisional bajo caución, no obstante el dictado del auto de formal prisión (véase SUP-JDC-85/2007).

⁷ Véase el artículo 1, segundo párrafo, de la CPEUM (1917).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

rubro del derecho a la rehabilitación política en el caso Hernández (SUP-JDC-20/2007). Para la sentencia Ortiz que aquí se comentará, se requiere de un nuevo enfoque a partir de otra jurisprudencia de la SCJN⁸ que puede producir una nueva contradicción de tesis entre ésta y el TEPJF.

Se dividirá en tres partes la exposición del tema. En la primera se desarrollará el debate de la privación del sufragio por condena. Es importante subrayar este concepto a fin de identificar las premisas que sirven para abordar cualquier problema de restricción de derechos políticos con motivo de una sentencia penal. Éste es un asunto que no se aborda de manera adecuada en la sentencia y que ahora tiene suma importancia porque el caso López Mendoza vs. Venezuela es el primer fallo de la Corte IDH (2011) en el cual se pronuncia acerca de la cláusula por condena en la restricción del sufragio. Existen, pues, líneas interpretativas del sistema interamericano que pueden servir de precedentes relevantes para el caso mexicano. En la segunda parte, se examinarán dos cuestiones muy particulares que se pueden identificar con motivo del caso Ortiz: la condena condicional, en primer lugar, y la rehabilitación política, al final. En la última parte se incluyen algunas reflexiones críticas acerca de la falta de una doctrina sólida, plena y coherente respecto de la rehabilitación política como derecho humano.

II. Privación del sufragio por condena penal

¿La condena es suficiente para privar del sufragio a una persona? En México, la ley penal establece como sanción principal o accesoria la privación de la ciudadanía por delitos que merezcan cuando menos pena privativa de la libertad.⁹ Es decir, un delito que merece prisión en forma accesoria conlleva la suspensión de

⁸ Véase la contradicción de tesis 15/2010.

⁹ Véase el artículo 45 del Código Penal Federal (1931).

derechos políticos;¹⁰ o bien, puede imponerse la suspensión de la ciudadanía, de manera autónoma e independiente de la prisión, en aquellos delitos en los que de manera expresa lo establezca la ley.¹¹ Entonces, el eje rector de la pena de suspensión de derechos políticos reside, *prima facie*, en la prisión, salvo en aquellos casos en los que se sanciona de manera exclusiva el delito con la suspensión de derechos políticos.

En efecto, la prisión preventiva y definitiva aparejan, de forma accesoria, la suspensión de los derechos políticos como medida de seguridad o cautelar desde que se dicta una orden de aprehensión o auto de formal prisión, o como pena y de manera definitiva cuando la sentencia que imponga la sanción de suspensión quede firme o durante la ejecución de la prisión. Es decir, la suspensión de los derechos políticos resulta necesaria y accesoria de la pena de prisión. Este modelo causalista tiene su fundamento en la teoría del contrato social: el que viola el pacto, se sitúa fuera de él y, por ende, no tiene derecho a que lo ampare ni lo proteja. Quienes no cumplen los deberes del contrato social, correlativamente, no deben gozar de sus derechos.

El problema, sin embargo, radica en dos cuestiones a saber:

- 1) ¿Todo delito que merece prisión debe implicar suspensión de ciudadanía?
- 2) ¿Cómo se aplica la suspensión de derechos políticos por condena penal?

No toda ofensa penal que merece prisión constituye automáticamente una causa que justifica de manera absoluta la restricción de la ciudadanía. El principio de la proporcionalidad de la pena, en primer lugar, exige que la suspensión de los derechos políticos por causa penal, temporal o definitiva, debe ser razonable, útil y adecuada respecto de la conducta a reprochar, la naturaleza del bien jurídico a tutelar y la gravedad del daño o peligro

¹⁰ Véase el artículo 46 del Código Penal Federal (1931).

¹¹ Véase el artículo 408 del Código Penal Federal (1931).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

afrontado. Es decir, la restricción a la libertad personal por cualquier delito no implica, necesaria e irremediablemente, la privación de la libertad política (votar, ser votado, y asociarse y participar en política). No todo delito debe conllevar el castigo de la muerte civil. La exclusión del *demos* por razones injustificadas produce consecuencias injustas e irreparables que deterioran la cohesión e inclusión social, por lo que si se toman en serio los derechos políticos de todos se debe aceptar que, por regla general, no es proporcional ni racional impedir que, en cualquier caso y por cualquier delito, una persona declarada como responsable de un crimen pueda votar o negársele participar en forma indefinida en el gobierno o en la política.

Entonces, ¿es razonable privar de la ciudadanía a alguien por un delito leve por el que sólo merece prisión?, ¿qué peligro existe si vota el culpable de un delito culposo o doloso que no es relevante para poner en riesgo el sufragio? Desde luego, es razonable que el médico que lesiona con culpa a su paciente pueda ser sancionado temporal o definitivamente con la suspensión de su profesión para retribuir el daño presente y prevenir el riesgo futuro. Igualmente resulta aceptable que al conductor se le retire temporal o definitivamente su licencia por conducir indebidamente. Pero la ciudadanía de ambos, en principio, no debe quedar cancelada a menos de que sus conductas delictuosas revelen una ofensa grave que merezca la exclusión de su libertad política. Parece, por tanto, que en la privación general, categórica y absoluta de los derechos políticos de los criminales pasa desapercibido, sobre todo, que el abuso y el exceso de la prisión en un sistema penal acarrea resultados incompatibles con el principio de estricta legalidad que, por esencia y forma, rige a todos, como enemigo de la残酷, el exceso y el abuso.

Por otra parte, el principio de estricta legalidad penal pone a prueba la concepción tradicional de la ciudadanía que restringe de manera absoluta el sufragio a los delincuentes. La cuestión consiste en redefinir el concepto de ciudadanía: transitar de la categoría de “ciudadanía política”, que excluye sin excepción a los *lawbreakers*, para dar lugar a una concepción moderna de

“ciudadanía universal” basada en la dignidad humana (Ferrajoli 2001a, 119), la cual puede servir, en ciertos casos, para ampliar los derechos políticos de los delincuentes cuyas conductas atribuibles no dañen ni pongan en riesgo grave, real e inminente a la democracia. Es una discusión, pues, de las normas que restringen la libertad política que, por lo tanto, plantea necesariamente una toma de postura conceptual para adscribir o negar la categoría de ciudadanía a las clases criminales.

En tal sentido, no toda conducta delictuosa que merezca prisión justifica una pena de suspensión de los derechos políticos. ¿Por qué? Hay que analizar previamente si la conducta a juzgar vulnera gravemente un bien jurídico relevante a tutelar por el derecho violado (sufragio), de tal suerte que la restricción de ciudadanía resulte necesaria, idónea y útil para sancionar la conducta lesiva a la democracia. Si lo es, por tanto, la pena no puede ser fija ni categórica: la ley debe establecer un mínimo y un máximo de duración para no dictar una condena excesiva o desproporcionada. Por otro lado, si la conducta delictiva merece suspensión de derechos políticos, el juez tiene que individualizarla: imponer la sanción con los datos relevantes que permitan reprochar el grado de culpabilidad y de lesión jurídica que justifiquen la duración de la suspensión de los derechos políticos. No se respeta la exacta aplicación de la ley penal si la suspensión se impone en forma general, abstracta y automática a la prisión, por la sencilla razón de que se está privando de un derecho fundamental sin justificación concreta y específica.

Estas premisas son relevantes en términos constitucionales por varias razones. En primer lugar, porque no todo acto privativo de la libertad, provisional o definitivo, previsto en la Constitución, se impone de manera abstracta, automática y categórica. La pena de suspensión de derechos políticos, por el “principio de estricta legalidad penal”, debe individualizarse de manera concreta a partir del principio de “pena exacta y proporcionalmente aplicable” a la conducta lesiva de un bien jurídico. La CPEUM, por ejemplo, establecía antes la pena de muerte para los “salteadores de caminos” (1917-2005), pero al no existir en los códigos penales la exacta tipificación punible por ese hecho, los jueces no po-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

dían dictar *ipso facto* dicha sanción en aplicación directa de la Constitución. ¿Por qué? Ésta exige, en materia de delitos y penas, que la ley penal establezca exacta y proporcionalmente la prohibición de una conducta lesiva que merezca una pena que no resulte excesiva, inusitada o cruel. Es decir, la pena de suspensión de derechos políticos debe ser proporcional a la lesividad y al bien jurídico tutelado por el delito de que se trate.¹²

Este es un problema conceptual que se debe resolver en toda suspensión política. ¿Por qué? El juez electoral que tenga que analizar la constitucionalidad de una suspensión de derechos políticos tiene que calificar si la norma que va a aplicar —y que, por lo demás, sanciona a una persona con una pena de suspensión ciudadana por un delito— está conforme o no al principio de exacta aplicación penal, tanto en la configuración legislativa de la pena como en la interpretación y aplicación estricta al momento de imponerla, previa individualización legal. En segundo término, la cuestión conceptual es importante debido a que no toda pena accesoria a la prisión, como lo es por regla general la suspensión de derechos políticos, se impone válidamente en forma categórica por ministerio de ley. Las penas, principales o accesorias, requieren individualizarse por un principio de estricta legalidad penal: motivación del acto privativo de la libertad. Si bien es cierto que la jurisprudencia de la SCJN no exige que el órgano acusador pida de manera expresa este tipo de pena de suspensión de derechos políticos en sus conclusiones por la facultad exclusiva del juez, también lo es que, de cualquier forma, sí se exige que éste decrete dicha pena:¹³ si al legislador se le olvida poner en la ley una pena, el juez no puede aplicarla, *mutatis mutandis*, si al juez se le olvida imponer la pena de suspensión de derechos políticos en su sentencia, ni el Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁴

¹² Véase el artículo 22 de la CPEUM (1917).

¹³ Véase la jurisprudencia I.6º.P.J/8.

¹⁴ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

ni mucho menos el TEPJF pueden hacerlo para dar de baja al ciudadano del registro de electores.

La legalidad penal opera de manera fatal. Otro ejemplo: la multa también suele ser una pena accesoria a la prisión,¹⁵ pero el hecho de que por ministerio de ley se establezca que impuesta la prisión opera la multa, no significa que el juez penal pueda omitir la individualización de la multa conforme a las circunstancias relevantes para evitar sanciones excesivas, irrationales o desproporcionadas. De igual forma, una pena de suspensión de derechos políticos accesoria a la prisión por ministerio de ley no escapa al control constitucional para determinar si esa forma de tipificar la pena coincide con el principio de estricta legalidad, o bien, si la imposición concreta de la suspensión es constitucionalmente válida. Puede suceder —como es recurrente en la práctica— que dictada la sentencia de prisión, no exista en la sentencia penal ninguna referencia a la suspensión de derechos políticos: el juez omite decretarla.

¿Existirá en realidad una pena de suspensión impuesta? ¿Bastará el ministerio de ley? ¿El ciudadano perdió su libertad política sin un acto concreto de individualización judicial de la pena? ¿Al IFE le corresponde dictar la pena de suspensión no impuesta aplicando directamente la Constitución? ¿Es posible rehabilitar derechos que constitucionalmente no están suspendidos? Son cuestiones que un juez electoral debiera tener claras al momento de analizar este tema. Es un asunto constitucional que exige una toma de postura: asumir o no la suspensión de derechos políticos, no obstante que el delito lo merezca o no, o bien, que no la haya decretado el juez conforme al principio de estricta legalidad.

De cualquier modo, es necesario describir el estándar de la regla convencional interamericana en cuanto a la restricción del sufragio por condena penal.

¹⁵ Véase el artículo 100 del Código Penal de Coahuila (1999).

Estándar interamericano

En México y en algunos países de Latinoamérica, como Argentina,¹⁶ Chile,¹⁷ El Salvador¹⁸ y Uruguay,¹⁹ se establece en las constituciones la figura de la suspensión preventiva de los derechos políticos por causa penal. En efecto, los casos de suspensión de los derechos políticos por *auto de formal prisión o fuga* autorizan la posibilidad de restringir el sufragio a las personas procesadas o fugadas por un delito sancionado con prisión, sin necesidad de condena criminal.²⁰ En México, esta regla —para muchos decimonónica e injusta— ha planteado en los últimos años un intenso debate en el TEPJF en torno a la privación del sufragio activo y pasivo por la presunta violación a la ley penal. Desde la doctrina Pedraza (SUP-JDC-85/2007) que ha sido confirmada, como se ha dicho, por la jurisprudencia de la SCJN,²¹ según la cual el derecho a votar no se limita a la persona procesada que goza la libertad provisional, hasta los más recientes casos Godoy (SUP-JDC-670/2009) y Sánchez (SUP-JDC-157/2010), que plantean el diverso problema de la suspensión del derecho a ser votado a quienes se encuentren fugados o procesados por delitos graves que merecen prisión preventiva sin libertad bajo caución. En consecuencia, la suspensión del sufragio activo y pasivo —ante una condena penal— a una persona en prisión preventiva implica una restricción automática que conforme a la regla del 38 se admite por la jurisprudencia nacional.²² El precedente Pedraza (SUP-JDC-85/2007), por tanto, se basa en la concepción colateral de la suspensión de los derechos

¹⁶ Véanse el artículo 33, inciso f, de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (1985) y el artículo 3, inciso e, del Código Electoral Nacional de Argentina (1983).

¹⁷ Véase el artículo 16, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Chile (2005).

¹⁸ Véase el artículo 74, numeral 1, de la Constitución de la República de El Salvador (1983).

¹⁹ Véase el artículo 80, inciso 2, de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004).

²⁰ Véase el artículo 38, fracciones II y V, de la CPEUM (1917).

²¹ Véase la contradicción de tesis 6/2008-PL.

²² Véanse tesis de la SCJN (jurisprudencia P.J.33/2011) y del TEPJF (tesis XV/2007).

políticos, según la cual, la detención preventiva motiva la suspensión precautoria porque imposibilita el ejercicio de los derechos políticos de la persona recluida en la cárcel: el detenido no puede sufragar libremente.²³

¿Este criterio está en consonancia con los tratados en materia de derechos humanos que son la ley suprema de la unión? ¿Cómo impacta la cláusula constitucional proderechos en la interpretación de la regla del 38? ¿Debe modificarse o dejarse sin efectos la jurisprudencia Pedraza? Existe, en gran medida, un nuevo contexto constitucional. La inaugurada Décima Época Judicial²⁴ de la SCJN se distinguirá por la necesidad de repensar los precedentes tradicionales de la Corte paleopositivista —etapa que inició con la apertura del control constitucional difuso y convencional—,²⁵ para replantear el paradigma de la Corte garantista, que exige la construcción de una doctrina judicial rigurosa y sólida para aplicar la cláusula de la protección más favorable. No es una cuestión de moda, de ocurrencia o de emotividad judicial. Se trata de un deber constitucional: garantizar los derechos humanos con la cláusula más favorable.²⁶ No se trata tampoco de un ejercicio intuicionista, moral o caprichoso que promueva la arbitrariedad. El activismo judicial para proteger los derechos, por ende, tiene que configurarse como un canon de interpretación constitucional que debe reglarse por medio de la estricta legalidad y proporcionalidad para ofrecer soluciones predecibles, razonables y coherentes. Los derechos humanos no son

²³ La concepción colateral sintetiza una fórmula penal: la privación de la libertad personal (prisión) justifica la privación de la libertad electoral (suspensión). Esta restricción penal de la ciudadanía resulta accesoria de la prisión como causa idónea, necesaria y suficiente: el que sufre prisión no puede ni debe participar en la conformación de la voluntad del Estado porque ésta requiere, ante todo, el respeto al pacto social y el disfrute de la libertad personal como requisito necesario para ejercer la libertad electoral; *carceris* equivale a *civiliter mortuus*. Sin libertad personal, no hay posibilidad de participar en la conformación del gobierno representativo.

²⁴ Véase el acuerdo general 9/2011.

²⁵ Véase el expediente varios 912/2010, mediante el cual se dejaron sin efecto las jurisprudencias 73/99 y 74/99, por el caso Radilla.

²⁶ Véase el artículo 1, segundo párrafo, de la CPEUM (1917).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

absolutos y en el marco de sus límites deben garantizarse de la manera más favorable. En consecuencia, el precedente Pedraza enfrentará una etapa de redefinición conceptual, no sólo por la reforma constitucional²⁷ que supone una protección más fuerte y vigorosa de las reglas convencionales en materia de derechos humanos, sino también porque el criterio resulta deficiente e insuficiente conforme a la propia interpretación de la regla del 38 —tal como se describirá al final—. Se revisará, por tanto, la cuestión convencional para significar la interpretación más favorable de la suspensión de los derechos políticos.

Pues bien, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece un estándar interamericano en la ley nacional que puede restringir los derechos políticos exclusivamente por condena, por juez competente, en proceso penal. Para el caso mexicano, ¿qué significado y alcance tiene esta regla convencional? El texto se centrará en el problema de la privación del sufragio por condena, que plantea dos preguntas:

- 1) ¿La condena penal que amerite prisión es condición suficiente para suspender los derechos políticos?
- 2) ¿Cuáles son los estándares interamericanos para aplicar la privación del sufragio por condena penal?

Es posible identificar y sistematizar esta cuestión convencional por medio del diálogo constitucional que se puede entablar entre las diferentes líneas argumentativas de los precedentes —interamericanos y nacionales—, para encontrar la mejor fórmula de solución de la suspensión de los derechos políticos como una restricción debida del sufragio, con motivo de un proceso penal. Por un lado, el caso López Mendoza vs. Venezuela (Corte IDH 2011) es el primer fallo de la Corte Interamericana mediante el cual se pronuncia acerca de la cláusula por condena. Esta doctrina interamericana constituye una pauta relevante para

²⁷ Véase DOF (2011).

orientar la interpretación constitucional en el ámbito nacional.²⁸ El debate judicial de la suspensión de los derechos políticos, por otra parte, ha supuesto en el TEPJF la polémica interpretativa de un caso difícil con cuatro significados posibles de la regla del 38 por auto de formal prisión, que es útil considerar:

- 1) La fórmula categórica.²⁹ La suspensión de los derechos políticos opera por el solo dictado del auto de formal prisión, sin importar el delito, la prisión, la libertad provisional o cualquier otra circunstancia: *no hay suspensión sin formal prisión*.
- 2) La fórmula particularista.³⁰ La suspensión de los derechos políticos opera por la prisión preventiva, sin importar el delito, el derecho político o cualquier otra circunstancia: *no hay suspensión sin prisión preventiva*.
- 3) La fórmula principalista.³¹ La suspensión de los derechos políticos opera únicamente por condena penal porque el principio de presunción de inocencia derrota la regla de la suspensión preventiva: *no hay suspensión sin condena penal*.
- 4) La fórmula proporcional.³² La suspensión de los derechos políticos opera, según el delito, conforme a los principios de proporcionalidad y estricta legalidad en materia cautelar: *no hay suspensión sin delito que lo merezca de manera precautoria*.

²⁸ En el caso Radilla, la SCJN señala que el parámetro del control de convencionalidad que deberán ejercer todos los jueces del país se integra, entre otras referencias, por los “criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte IDH, cuando el Estado mexicano no haya sido parte” (expediente 912/2010, 33).

²⁹ Véase el voto particular del magistrado Galván Rivera en los casos García (SUP-JDC-2045/2007), Orozco (SUP-JDC-98/2010) y Sánchez (SUP-JDC-157/2010).

³⁰ Véase la posición mayoritaria de los magistrados Alanis Figueroa, Carrasco Daza, González Oropeza, Luna Ramos, Nava Gomar y Penagos López en los casos Pedraza (SUP-JDC-85/2007), Godoy (SUP-JDC-670/2009), Orozco (SUP-JDC-98/2010) y Sánchez (SUP-JDC-157/2010).

³¹ Véase el voto particular del magistrado González Oropeza en el caso Sánchez (SUP-JDC-157/2010).

³² Véase el voto particular del magistrado Carrasco Daza en el caso Sánchez (SUP-JDC-157/2010).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

¿Cuáles son las líneas argumentativas que deben considerarse conforme al caso López Mendoza? El juez mexicano debe interpretar las reglas del sistema interamericano para significar —en términos argumentativos— la mejor aplicación de la jurisprudencia de la Corte IDH. La finalidad radica en precisar el margen de apreciación nacional para configurar la cláusula convencional que rige las restricciones a los derechos políticos conforme al texto, al contexto y a la finalidad de la regla del 38. Sin duda, el problema de la vinculación del precedente interamericano radica en detallar cómo los jueces nacionales deben atender la interpretación y aplicación de las fórmulas convencionales en la protección constitucional de los derechos humanos. Por tanto, sólo se dialogará con las opciones interpretativas que se pueden desarrollar en el sistema mexicano para solucionar los problemas de la suspensión de los derechos políticos con motivo de la obligación constitucional de garantizar, mediante el control de convencionalidad,³³ la cláusula de protección más favorable de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Doctrina López Mendoza

El 1 de septiembre de 2011, la Corte IDH pronunció la sentencia López Mendoza vs. Venezuela (Corte IDH 2011) mediante la cual declaró la responsabilidad internacional de la República Bolivariana de Venezuela por haber vulnerado el derecho político a ser elegido del ciudadano Leopoldo López Mendoza.³⁴ La Corte IDH,

³³ Véase caso Radilla Pacheco (Corte IDH 2009).

³⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con base en la denuncia del señor López Mendoza, reclamó la violación a los derechos a “(i) 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; [...] (ii) [...] no limitar el ejercicio de los derechos políticos, salvo por sentencia definitiva emitida por un juez competente, previo proceso penal; [...] (iii) [...] ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley,

por una parte, dejó sin efectos las sanciones de inhabilitación de tres y seis años para el ejercicio de funciones públicas que le fueron impuestas por la Contraloría General de la República³⁵ y ordenó, en especial al Consejo Nacional Electoral, asegurar que dichas inhabilitaciones no constituyan impedimento alguno para la postulación del señor López Mendoza como candidato en futuros procesos electorales. El punto central consistió, pues, en la violación del sufragio pasivo: la sanción de inhabilitación que afecta el derecho a ser electo sólo podía fundarse, según la aplicación de la regla 23.2 del Pacto de San José, en “condena, por un juez competente, en el proceso penal” (CADH 1969).

Esta sentencia de la Corte IDH, no obstante, se declaró inejecutable por una resolución inusual de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (TSJV).³⁶ En ella se difiere de la aplicación de la cláusula por condena porque se estima que la legislación nacional puede establecer sanciones, diferentes a la condena penal, para inhabilitar algunos derechos ciudadanos por actos de corrupción como parte de sus compromisos internacionales de adoptar medidas para el buen gobierno, pero acerca del punto principal el TSJV dice “que el ciudadano Leopoldo López Mendoza goza de los derechos políticos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por tratarse solo de una inhabilitación administrativa y no política” (expediente 11-1130, 36).

para la determinación de sus derechos y obligaciones[.] (iv) [...] ser sancionado por los mismos hechos con base en los cuales ha sido previamente sancionado o absuelto por la autoridad competente[.] y (v) a la protección judicial y a la igualdad ante la ley” (Corte IDH 2011, 6).

³⁵ Véase Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, artículos 93 y 105, 2001.

³⁶ Véase expediente 11-1130.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Sin duda, la sentencia del TSJV resulta contradictoria³⁷ e implica un desacato claro y expreso al fallo interamericano: el juez venezolano no puede alegar una reinterpretación de normas nacionales e internacionales para desobedecer lo específicamente juzgado por la Corte IDH, cuya jurisdicción ha aceptado.³⁸ Sin embargo, lo cierto es que el señor López Mendoza actualmente es el principal líder de la oposición contra el gobierno de Nicolás Maduro.

Es claro, pues, que en este caso venezolano subyace la polémica acerca del alcance de las inhabilitaciones administrativas en materia de derechos políticos.³⁹ No se revisarán aquí las cuestiones específicas. Por el contrario, sí se destaca que, en cierta medida, algunas consideraciones del TSJV son conducentes no para inejecutar la sentencia de la Corte IDH, pero sí para discutir los efectos de la doctrina López Mendoza en los casos futuros que se relacionen con similares o diferentes supuestos de naturaleza civil, electoral, administrativa, penal o política relativos a la privación del sufragio. Para efectos de este trabajo, sólo se describirán los hechos y las soluciones del precedente interamericano para luego discutir las dos interpretaciones que se pueden desarrollar para el caso mexicano, en especial para la suspensión por causa penal.

³⁷ El fallo de inejecución del TSJV sostiene, por una parte, que no existe inhabilitación política (privación del sufragio pasivo) porque, entre otras consideraciones, reconoce que dicha sanción, conforme a las leyes venezolanas, sólo opera mediante una condena penal y en el caso únicamente se dictó una inhabilitación administrativa; por otro lado, el TSJV se niega a aceptar como válida la solución de la regla 23.2 de la CADH porque sostiene que dicho tratado interamericano no puede prohibir que la legislación nacional pueda establecer sanciones administrativas de inhabilitación para actos de corrupción, pero a final de cuentas la condena de la Corte IDH se refirió exclusivamente a la inhabilitación política. Entonces, si el TSJV sostiene que en ningún momento hay inhabilitación política porque no hay sentencia penal, resulta contradictorio que se niegue a aceptar la decisión de la Corte IDH que señala justamente que el derecho al sufragio pasivo no se puede restringir porque no hay esa condena. El disenso del TSJV es obviamente contradictorio y, por ende, sospechoso en cuanto a su imparcialidad: Hugo Chávez, presidente de Venezuela, había descalificado antes a la Corte IDH (Chávez: “La Corte Interamericana no vale nada, es un cero a la izquierda” 2011).

³⁸ Véase Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (2011).

³⁹ Véase Nogueira (2011, 361 y ss.).

¿Cuáles son los hechos relevantes? El 4 de agosto de 2000, Leopoldo López Mendoza fue elegido por voto popular como alcalde del municipio Chacao, y fue reelegido el 31 de octubre de 2004, por lo que desempeñó este cargo durante ocho años, hasta noviembre de 2008. Al finalizar su mandato, aspiraba a presentarse como candidato para la alcaldía del Estado Mayor de Caracas en las elecciones respectivas. Sin embargo, no pudo hacerlo debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el contralor general de la República en el marco de dos procesos administrativos por supuestos actos de corrupción. La primera investigación de la que fue objeto López Mendoza se relacionaba con hechos ocurridos mientras desempeñaba un cargo en la empresa Petróleos de Venezuela, S.A., antes de ser alcalde. La segunda se circunscribió a hechos en el marco de sus actuaciones como alcalde.⁴⁰

El punto central del caso, según la Corte IDH, radica en que las sanciones de inhabilitación impuestas a López Mendoza por decisión de un órgano administrativo le impidieron registrar su candidatura para cargos de elección popular. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) alegó, por su parte, que la sanción de inhabilitación para ejercer cargos públicos restringió de manera indebida los derechos políticos de López Mendoza, ya que fue impuesta por un procedimiento administrativo y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, como lo establece el artículo 23.2 de la CADH; de tal forma que “es únicamente un tribunal judicial en un proceso penal el que puede restringir el derecho” y “cualquier restricción que se derive de dicho proceso deberá guardar estricto respeto a las garantías penales” (Corte IDH 2011, 43).⁴¹

⁴⁰ El detalle de los hechos puede verse en la sentencia interamericana López Mendoza vs. Venezuela (Corte IDH 2011).

⁴¹ La Corte IDH le correspondió determinar si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular, eran o no compatibles con la CADH. La Corte IDH, por tanto, no se pronunció acerca de la interpretación del derecho interno venezolano, tampoco acerca de las cuestiones de derecho comparado que se alegaron, en tanto que sostuvo que si “en el futuro

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Pues bien, la Corte IDH orientó su decisión a partir de tres premisas:

- 1) El argumento de la condena penal. En primer lugar, la Corte IDH señala que:

el artículo 23.2 de la Convención Americana determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción (Corte IDH 2011, 45).

Entonces, “una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una condena, por juez competente, en proceso penal” (Corte IDH 2011, 45). En el caso López Mendoza ninguno de esos requisitos se cumplió:

el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana (Corte IDH 2011, 45).

- 2) El argumento de motivar en forma concreta y autónoma la proporcionalidad.⁴² En segundo término, la Corte IDH sostiene la

se presentara ante la Corte algún caso en que se haya aplicado una de las normas nacionales sería entonces procedente analizarlas a la luz de las disposiciones de la Convención Americana” (Corte IDH 2011, 44).

⁴² Este argumento (2) —como el de la ley predecible (3)— adolece de una contradicción. Si la Corte IDH había dicho que la privación del sufragio era incompatible con la cláusula por condena en virtud de que no había sido dictada la sentencia por juez competente en el proceso penal, resulta absurdo exigirle a la autoridad administrativa el deber de motivar la proporcionalidad de la restricción e imponer en un plazo cierto, razonable y previsible la sanción, en tanto que, al fin y al cabo, la Contraloría era una autoridad incompetente conforme al primer argumento (1). Dicho de otra forma: una autoridad (in)competente para restringir un derecho político no tiene el deber de motivar la restricción porque justamente no le corresponde restringirlo,

omisión del deber de motivación como requisito para restringir el sufragio; es decir, la autoridad nacional tenía que “desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta supuestamente cometida por el señor López Mendoza y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada” (Corte IDH 2011, 57). La motivación adecuada es una condición para restringir los derechos políticos porque permite verificar una evaluación concreta y autónoma, a fin de evitar que una sanción de inhabilitación de tipo administrativo para ejercer la función pública opere en forma casi automática en el derecho al sufragio pasivo.

- 3) El argumento de la ley predecible. Finalmente, la Corte IDH considera —a partir de la doctrina europea—⁴³ que en el marco de las garantías procesales (CADH, artículo 8, numeral 1, 1969) se debe salvaguardar la seguridad jurídica en cuanto al momento en el que se puede imponer una restricción del sufragio. Reprocha, por tanto, que la ley venezolana que se aplicó para inhabilitar a López Mendoza no tenga un “plazo cierto, previsible y razonable” para imponer la sanción, pues ello

puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento totalmente inesperado para la persona que ya fue declarada responsable previamente (Corte IDH 2011, 73).

menos aún, motivarlo. En todo caso, el deber de motivar se le reprocharía al juez competente en el proceso penal. Es claro, empero, que el argumento sí es válido, no obstante la imprecisión competencial, sobre todo porque resulta una línea relevante para reconstruir la doctrina interamericana que debe seguirse para los casos futuros; es decir, las autoridades que les competan ordenar las restricciones del sufragio por vía de sanción tienen el deber de motivar. Esto es lo importante.

⁴³ La Corte IDH dice: “la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado “test de previsibilidad”, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible, a saber: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma” (Corte IDH 2011, 70).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Es decir, el poder de imponer una sanción accesoria por un ilícito no puede mantenerse en suspenso, a la discreción de la autoridad cuando así lo considere, e incluso después de transcurridos algunos años, a riesgo de generar, como lo denunció la CIDH, la “inseguridad jurídica, arbitrariedad y falta de transparencia” (Corte IDH 2011, 69).

Estas tres líneas argumentativas conforman el núcleo esencial de la doctrina López Mendoza. Son relevantes para reconstruir los conceptos generales que pueden orientar las soluciones concretas según el sistema legal de restricción del sufragio por violación a la ley, ya sea penal, política, administrativa, electoral, de partidos, etcétera. La fórmula López Mendoza, por tanto, plantea que, en principio, la privación del sufragio por vía de sanción sólo puede imponerse:⁴⁴

- 1) Previo juicio penal seguido de todas las formalidades esenciales en que el juez competente imponga como pena la suspensión de los derechos políticos (condena penal).
- 2) Que se motive en forma autónoma y concreta la proporcionalidad de la sanción.
- 3) Que la imposición de la restricción esté prevista en ley cierta, razonable y previsible.

¿Bastan estas reglas para determinar el sentido de la cláusula por condena para el caso mexicano? No. Los puntos de partida son los que resultan clave para orientar la versión interpretativa más justificada. Por la sola evidencia de los votos concurrentes de los jueces interamericanos García-Sayán y Vio Grossi que demuestran —en cierta medida— la imprecisión conceptual del fallo para resolver las cuestiones más finas, complejas y concretas, el juez nacional tendrá que reinterpretar la doctrina López Mendoza para fijar el alcance de la cláusula por condena como medida

⁴⁴ Véase CIDH (2009).

restrictiva del derecho del sufragio por vía de sanción. Enseguida describiré el caso Ortiz y presentaré dos cuestiones: la condena condicional y la rehabilitación política.

III. Caso Ortiz

El 24 de marzo de 2012, la Sala Regional Toluca del TEPJF resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC) que promovió Juvenal Ortiz Zavala en contra de la resolución del 3 de marzo del mismo año, dictada por la vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del IFE en el Estado de México, quien declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía por reposición, por estar Ortiz Zavala suspendido en sus derechos político-electORALES por una sentencia penal. Los hechos de este caso (ST-JDC-33/2011) son los siguientes:

- 1) El 10 de agosto de 2001, la jueza del quinto distrito en materia penal con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, dictó sentencia condenatoria a Juvenal Ortiz Zavala por el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, mediante la cual le impuso la pena privativa de libertad de 2 años, 7 meses y 15 días.
- 2) Con motivo de dicha sentencia, el referido Órgano Jurisdiccional notificó al IFE la suspensión de los derechos político-electORALES de Ortiz, con lo cual se le dio de baja del padrón electoral.
- 3) El 10 de diciembre de 2010, Juvenal Ortiz Zavala acudió al módulo de atención ciudadana a solicitar la reposición de su credencial de elector.
- 4) El 28 de enero de 2011, dicho ciudadano acudió al módulo de atención a efecto de recoger su credencial para votar

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

con fotografía; ahí se le informó que el trámite era improcedente por encontrarse suspendido de sus derechos político-electORALES.

- 5) El 3 de marzo siguiente, la vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del IFE en el Estado de México emitió resolución declarando improcedente la solicitud de reposición de la credencial para votar solicitada, toda vez que el enjuiciante se encontraba suspendido de sus derechos político-electORALES, con motivo de la sentencia penal referida.
- 6) El juez quinto de distrito con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, informó que el sentenciado se acogió al beneficio de la condena condicional.
- 7) Por auto de 5 de julio de 2007, el citado juez de distrito tuvo al director de Control de Sentenciados en Libertad del Órgano Administrativo Desconcentrado, Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de México informando que Juvenal Ortiz Zavala concluyó el control y la vigilancia a los que se encontraba sujeto.
- 8) Finalmente, el citado Órgano Jurisdiccional federal informó a la Sala Regional Toluca el contenido del acuerdo de 15 de marzo de 2012 en el que, entre otros, dejó sin efecto la suspensión de derechos político-electORALES del actor respecto de la causa penal instruida en su contra.

Con base en estos hechos, la Sala Regional Toluca consideró tres razones fundamentales para resolver el caso:

- 1) Juvenal Ortiz Zavala fue condenado por el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Sin embargo, dicho ciudadano se acogió al beneficio de la condena condicional y en el momento del fallo se encontraba rehabilitado en sus derechos político-electORALES.
- 2) Quedó demostrado, por tanto, que Juvenal Ortiz Zavala se encontraba en libertad debido al beneficio de condena

condicional que se le concedió en la causa penal seguida en su contra, con lo cual la suspensión decretada se encontraba sin efectos, por lo que, ante dicha circunstancia, no existía causa objetiva ni razonable para que la autoridad responsable negara la expedición de la credencial para votar con fotografía solicitada.

- 3) Fue evidente, en suma, que la medida adoptada por el IFE consistente en la negativa de reponerle al actor la credencial para votar con fotografía fue atentatoria de su derecho político-electoral al sufragio, ya que, ante la ausencia del referido documento, su falta de inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal de electores constituye un obstáculo para el ejercicio pleno de su derecho al voto activo.

El caso Ortiz, sin duda, fue resuelto de manera correcta: una persona sentenciada por un delito que, por resolución del propio juez penal, quedó rehabilitada en sus derechos políticos por satisfacer los términos de la condena condicional. Es decir, en términos formales, no había causa vigente de suspensión de derechos políticos porque la pena privativa de la prisión había sido declarada extinguida por el cumplimiento de la condena condicional y, por ende, la rehabilitación de los derechos políticos operó de manera categórica por la decisión judicial. La omisión fue que el IFE —por lo que se aprecia en el expediente— no tenía la notificación de la rehabilitación política resuelta por el juez penal, motivo por el cual dejó subsistente la suspensión por la condena penal.

El problema, empero, radica en un argumento adicional que desarrolla la sentencia Ortiz cuando dice que si “una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra, la suspensión de derechos político-electorales concluirá” (ST-JDC-33/2011, 34).⁴⁵ ¿Es correcto este criterio? ¿Procede la rehabilitación política por cualquier beneficio o sustitutivo penal? ¿La condena condicional y los sustitutivos o beneficios penales tienen los mismos

⁴⁵ Véase tesis XXX/2007.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

efectos para la suspensión de los derechos políticos? En el caso Hernández (SUP-JDC-20/2007), por ejemplo, se presentó el problema de la rehabilitación del sufragio activo en razón de la concesión judicial de un sustitutivo penal que suspendía la prisión impuesta por un régimen de semilibertad, consistente en la presentación periódica del reo en el centro de reclusión. El caso Hernández, efectivamente, no enseña que la concesión del régimen de prelibertad, consistente en la presentación semanal del sentenciado en el centro de reclusión, fue un motivo suficiente para levantar la suspensión de derechos políticos y, por ende, rehabilitar la condición de ciudadanía mientras el sentenciado gozaba del régimen sustitutivo de la pena de prisión. Las razones principales, son entre otras:

- 1) La readaptación social: si este tipo de medidas sustitutivas de prisión tienen por objeto reinserir de nuevo al sentenciado en la sociedad, a partir del trabajo, la educación y la disciplina mostrados mientras compurgaba la pena de prisión, es razonable rehabilitar su ciudadanía para facilitar este proceso de reincorporación civil.
- 2) La libertad provisional: si un sentenciado no está en prisión por la concesión de un beneficio, sustitutivo o condena condicional, existe causa suficiente para la rehabilitación de sus derechos políticos, en tanto que una persona en libertad tiene derecho a la ciudadanía por la consecuencia de la falta de prisión.

La contradicción de tesis 15/2010 resuelta por la SCJN es una jurisprudencia que la Sala Regional Toluca debió tomar en consideración para no confundir el tratamiento de la figura de la condena condicional. Así se ve a continuación.

Cuestión de la condena condicional

La SCJN, en efecto, se ha abocado al problema de determinar si la suspensión de los derechos políticos, decretada como consecuencia de una pena de prisión, queda sin efecto cuando el sentenciado se acoge a la suspensión condicional de la pena. En la contradicción de tesis 15/2010 se ha destacado que, según el Código Penal del Distrito Federal,⁴⁶ se advierten dos beneficios para el sujeto que haya sido condenado por la comisión de un delito: la sustitución de la pena de prisión y la suspensión condicional de su ejecución. En ambas instituciones, según la Corte, el fin primordial radica en evitar la reincidencia y los perjuicios que acarrea para los delincuentes primarios el ejemplo de los habituales, pero son figuras que operan de manera distinta para los efectos de la suspensión de los derechos políticos.

La suspensión condicional de la pena, ante todo, es una forma de ejecutar la sanción privativa de libertad establecida en la sentencia, cuyo cumplimiento queda suprimido. Corresponde, pues, a un modo de interrumpir el cumplimiento de la pena de prisión por vía judicial, es decir, autorizada por el juzgador cuando se cubran los requisitos y formas señalados en la ley. El resultado de optar por el beneficio de la suspensión condicional se traduce en la supresión parcial de la ejecución de la sanción. Por ende, no puede considerarse que se suprima totalmente la pena de prisión, pues el sentenciado no recupera por completo su libertad, ya que queda sometido a una serie de condiciones limitativas. Esto es, la condena se sigue cumpliendo y la pena privativa de su libertad también. En ese sentido, la suspensión condicional de la pena no implica una modificación de ésta, si no una forma de cumplirla.

Así pues, con base en esta concepción legal, la Corte sostiene que la suspensión de los derechos políticos es una pena accesoria de la de prisión, por lo que debe entenderse que aunque

⁴⁶ Véanse los artículos 84, 85, 86, 89, 90 y 91 del Código Penal del Distrito Federal, (2002).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

se conceda el beneficio de la suspensión condicional de la pena, toda vez que la condena privativa de libertad no se modifica, deben permanecer suspendidos los derechos políticos del sentenciado, hasta que no se extinga aquélla, pues, como señala la Constitución, es durante la extinción de la pena que debe permanecer vigente la sanción. Es decir, ésta es aplicable *a lo que dura*.

Es una cuestión distinta, argumenta la SCJN, cuando se concede el beneficio de la sustitución de la pena, pues al optarse por éste, el sentenciado ya no está condenado a cumplir con una pena privativa de libertad, sino con el sustitutivo por el que optó (multa o trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad, tratamiento en libertad o semilibertad). Por lo que, al ser la suspensión de derechos políticos una pena accesoria a la de prisión, cuando es sustituida, debe entenderse que lo es en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos.⁴⁷

En consecuencia, la cuestión de la condena condicional, según la jurisprudencia de la SCJN, obliga a examinar las particularidades de los beneficios penales para determinar si la concesión de los mismos puede ser causa suficiente y necesaria para suspender los derechos políticos, dependiendo del criterio de extinción o no de la pena de prisión.⁴⁸ Esta tesis parte de la idea de que la suspensión de los derechos políticos es una pena accesoria a la de prisión, por lo que debe entenderse que aunque se conceda el beneficio de la suspensión condicional de la pena, toda vez que la pena privativa de libertad no se modifica, deben permanecer suspendidos los derechos políticos del sentenciado, hasta que no se extinga aquélla, pues, como señala la Constitución, es durante la extinción de la pena que debe permanecer vigente la sanción.

Una versión interpretativa diferente radica en el efecto consecuencialista del beneficio otorgado: la libertad provisional, sin importar si se ha extinguido o no la prisión. Porque lo que importa es que el condenado queda en libertad por el beneficio penal,

⁴⁷ Véase contradicción de tesis 6/2008-PL.

⁴⁸ Véase jurisprudencia P./J. 86/2010.

sea que sustituya la pena o la condicione, pero que en todo caso resulte accesoria de la prisión. En el voto particular de la ministra Luna Ramos en la contradicción de tesis 15/2010, ciertamente, se mantiene el argumento consecuencialista: si la suspensión de los derechos políticos es meramente accesoria a la pena privativa de libertad, no existe justificación alguna para mantener la afectación a los derechos de participación democrática del sentenciado. Pues si es accesoria la suspensión de derechos políticos, y se suspende la pena principal corporal, ¿por qué se mantiene la suspensión de los derechos políticos?

Como puede observarse, según la regulación de la ley penal, el debate de la condena condicional puede generar estos dos enfoques que, por lo menos, el TEPJF no ha reparado en analizar de manera puntual. Aunque una tercera versión puede sostenerse a partir del caso Hernández (SUP-JDC-20/2007): el derecho a la rehabilitación política. Lo cual se expone a continuación.

Cuestión de la rehabilitación política

El tema clave para determinar si un beneficio penal, sea sustitutivo o condicional de la prisión, es causa necesaria y suficiente para dejar sin efecto la suspensión de los derechos políticos reside en el principio de readaptación social. En efecto, si los beneficios tienen por objeto reinsertar al sentenciado en la sociedad, a partir del trabajo, la educación y la disciplina mostrados mientras compurgaba la pena de prisión, el test de resocialización es el que debe prevalecer para rehabilitar, provisional o definitivamente, los derechos políticos.

En primer lugar, porque el juez electoral debe realizar un escrutinio específico y motivado de la rehabilitación: examinar las circunstancias relevantes que permiten analizar la mayor o menor posibilidad del sentenciado para reincorporarse a la sociedad. Esto con base en conductas precedentes relacionadas con el trabajo, la educación y la disciplina penitenciaria, criterios constitucionalmente aceptables para juzgar la readaptación social a

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

partir del hecho resocializador y no de su peligrosidad. En segundo lugar, porque la rehabilitación provisional por beneficio penal, aunque aún no extinga por completo la prisión, es una medida idónea para lograr los fines de la resocialización: si a un sentenciado se le concede un beneficio que le permite reincorporarse a la sociedad y ponerlo a prueba mientras corre el tiempo de su condena de prisión, también tiene derecho a que durante ese periodo de prueba esté reintegrado como ciudadano, como base principal del proceso de reinserción social. Si nuevamente se sujeta a las leyes, debe tener el derecho a ser tratado igual que los demás para facilitar el proceso de reincorporación al pacto social; hay que darle, pues, armas al condenado para que sea un igual más en la sociedad. Es decir, el derecho a decidir es el primer elemento para permitir su autodeterminación libre y responsable. Finalmente, el fundamento de toda rehabilitación política debe ser el principio de resocialización: si el violador de la ley ofrece garantías de confianza por su conducta precedente, hay razón suficiente para no negarle la categoría de ciudadano que requiere para ejercer sus derechos políticos, o sea, para participar en la conformación de la representación política.

Por tal razón, ni el criterio de la extinción total de la prisión que propone la mayoría en la SCJN ni la prisión como causa de la suspensión de los derechos políticos por la que pugna la versión particularista de la ministra Luna Ramos, son relevantes para decidir la rehabilitación política. Debe tenerse en cuenta que:

- 1) La prisión es el castigo por la responsabilidad de la conducta delictiva, y no es el fundamento de la suspensión de derechos políticos. La conducta lesiva a la democracia, en todo caso, es la causa que justifica la pena de suspensión de la ciudadanía. Entonces, si el TEPJF justifica la rehabilitación con base en la falta de prisión, en realidad está pasando desapercibido el principio de proporcionalidad de las penas. Puede suceder, por ejemplo, que a alguien, por su buen proceso de readaptación social, se le conceda un sustitutivo de prisión, pero siga

recluido porque no tiene dinero para pagar la multa que necesita exhibir para gozar del beneficio. El hecho de estar preso, por supuesto, dificulta el ejercicio del derecho del sufragio, pero no funda su restricción. En todo caso, existiría una aporía: la falta de garantías para que el preso pudiera ejercer el sufragio, pero dicha omisión estatal no podría ser constitutiva de la restricción de la ciudadanía porque la prisión, por sí sola, es insuficiente para restringir los derechos políticos, en tanto que no es el fundamento de la pena de suspensión, sino sólo una de sus posibles condiciones. El argumento de la prisión, por tanto, es insuficiente para justificar la suspensión y la rehabilitación de los derechos políticos. Son más bien los principios de lesividad y de resocialización los criterios más pertinentes para resolver estos problemas, a partir de la estricta legalidad penal y la proporcionalidad de las penas. Es importante, por tanto, este apunte de corrección en la argumentación, pues para casos futuros al TEPJF se le podría presentar la cuestión de si el hecho de la prisión, por sí mismo, es suficiente para negar la ciudadanía política en casos como el de no poder pagar la fianza para gozar de la libertad bajo caución, el sustitutivo penal o la condena condicional, lo cual sería una forma censitaria de negar el voto.

- 2) El criterio de la total extinción de la prisión que sostiene la SCJN tampoco es el más adecuado para determinar la procedencia de la rehabilitación política por la concesión de un beneficio penal. Es cierto que la Constitución señala como causa de la suspensión de los derechos políticos el momento durante “la extinción de la pena corporal”.⁴⁹ Esta causal, sin embargo, no debe ser categórica ni absoluta, mucho menos debe interpretarse en forma automática como originalmente lo hizo la SCJN con la causal de la formal prisión, pues, en todo caso, sería más congruente con la doctrina jurisprudencial del precedente Pedraza la versión particularista por

⁴⁹ Véase el artículo 38, fracción III, de la CPEUM (1917).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

la que pugna la ministra Luna Ramos. Ya que si hay libertad provisional por el beneficio penal, no hay motivo para mantener la suspensión de los derechos políticos por condena de prisión, porque si ésta es la causa de aquélla —mientras la misma quede suspendida o condicionada— la consecuencia de la privación de la libertad electoral también debe suspenderse o condicionarse conforme al principio de readaptación social, que es el que debe guiar el significado de la rehabilitación política.

En suma, la rehabilitación política debe considerarse como un derecho fundamental para la reinserción social. En efecto, toda persona a quien se le hayan suspendido sus derechos ciudadanos por condena penal tiene derecho a rehabilitarlos: a volver a ser ciudadano. La suspensión de derechos políticos no es de por vida. Los grilletes a la ciudadanía, por tanto, no pueden constituir cadenas perpetuas a la libertad política. El principio de resocialización permite justificar el derecho de las personas a tener una nueva oportunidad para ser parte del pacto social que violaron. El contenido esencial de este derecho a la rehabilitación política consiste en la oportunidad que debe tener toda persona sentenciada a reinsertarse en la sociedad, por medio de conductas relacionadas con el trabajo, la educación y la disciplina, las cuales revelen de manera razonable que si bien hubo una causa que justificó la suspensión de derechos de la ciudadanía, ya no es necesario, útil o idóneo mantenerla con esa sanción, pues sería una persona que no representa, por su reinserción social, un riesgo real e inminente a los bienes jurídicos tutelados por la democracia electoral. Por tanto, los beneficios penales tienen este fin primordial y, por ende, son los que deben tomarse en cuenta para decidir la rehabilitación política, sin importar la prisión o su total extinción, sino la resocialización.

IV. Reflexiones finales

¿Cómo se debe configurar el derecho a restituir el goce y disfrute de la ciudadanía política que se declara suspendida en forma previa por causa penal suficiente, pero que debe ser rehabilitada por la garantía de reinserción social? La “rehabilitación de los derechos políticos” debe considerarse como un “derecho fundamental a la rehabilitación del condenado” (Manzini 1909; Camargo 1960; Viaro 1968; Rosal 1972; Sciuto 1975; Baeza 1983).

En efecto, el caso Hernández fue el primero que presentó el problema de la rehabilitación del sufragio activo, por razón de la concesión judicial de un sustitutivo penal que suspende la prisión impuesta por un régimen de semilibertad, consistente en la presentación periódica del reo en el centro de reclusión, lo cual plantea el análisis del modelo jurídico a aplicar para restituir la ciudadanía restringida a las personas que resultan responsables de un delito por sentencia definitiva. Es un asunto electoral que presenta la otra cara de la moneda de la restricción del sufragio: restituir, en lugar de suspender, la libertad política de la persona cuyo estatus de ciudadanía se encuentra limitado por una pena de prisión.

La cuestión es compleja y ha sido poco explorada. La tendencia tradicional en los sistemas jurídicos occidentales parte de una visión fuerte de democracia excluyente: la muerte de la ciudadanía a los delincuentes. Ésta se articula por medio de la prisión, es decir, la privación de la libertad personal causa la restricción en la esfera de la libertad política. Si el Estado coarta la libertad por la comisión de un delito, por ende, la oportunidad para participar en la conformación de aquél se cancela como castigo en perjuicio del condenado: sin libertad personal no hay participación electoral. Ergo, la sustitución de la pena de prisión por una pena alternativa generaría, *mutatis mutandis*, la rehabilitación de la ciudadanía política, la cual es necesaria para votar, ser votado y participar en los partidos políticos.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

¿Este argumento consecuencialista (si no hay prisión, deja de existir la suspensión) es plausible para orientar el sistema de rehabilitación ciudadana de la persona condenada por un delito? Éste es el tema que se debe desarrollar. Especialmente, porque la doctrina penal sobre todo se ha concentrado en el estudio de la rehabilitación en sentido estricto, pero ha tenido poca atención la llamada “rehabilitación impropia”, la cual extingue o anula las incapacidades que no son penales (Camargo 1960, 22), como es justamente la rehabilitación de la ciudadanía para ejercer derechos de participación política después de haber sido sentenciado por un delito que merece la privación del sufragio.

La rehabilitación de la ciudadanía requiere una justificación particular; por ende, sus causas deben ser razonables, específicas, necesarias y proporcionales para reintegrar al excluido del pacto social. Se trata, pues, de un problema en el que el caso mexicano puede servir como punto de referencia para los sistemas americano y europeo de derechos humanos, que hasta ahora han sido incapaces de reconstruir conceptualmente este derecho fundamental de las personas privadas de su libertad electoral.

Deben ser revisados con mayor profundidad los casos en que sí se concede un beneficio penal con base en conductas resocializadoras, de tal manera que aun cuando la pena de prisión no esté extinguida, el sentenciado tenga derecho a rehabilitar su libertad política mientras disfruta de ese beneficio penal que le permitirá prepararse para la reinserción social.

La metodología de análisis que emplea el TEPJF, es cierto, no es la más idónea conforme a un modelo de privación de ciudadanía específico, concreto y funcional. La pena de suspensión de derechos políticos, por el principio de estricta legalidad penal, no puede ser decretada de manera abstracta y categórica por ministerio de ley, a menos que se validen penas indiscriminadas y desproporcionadas a las conductas lesivas que son el fundamento de la suspensión de los derechos políticos. En consecuencia, tanto la suspensión como la rehabilitación de la ciudadanía tienen que ser específicas e individualizadas, ponderadas en cada caso

concreto y por cada derecho político: el juez no puede declarar la suspensión ni la rehabilitación para todos los derechos políticos sin tener clara la relevancia de las circunstancias del caso que pueden ser conducentes para limitar el derecho a ser votado, pero no para votar, por ejemplo. De igual forma, la rehabilitación debe ser específica y concreta: no es lo mismo rehabilitar el derecho al voto, que el derecho a la asociación partidista o el de participación en la vida política.

En fin, se requiere comenzar a desarrollar una doctrina de la rehabilitación política. Ése es el nuevo reto en materia de la suspensión de los derechos políticos.

V. Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007. Promoventes: Partidos políticos del Trabajo, Convergencia, Cardenista Coahuilense, Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=93621> (consultada el 4 de febrero de 2014).

— 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009. Promoventes: Convergencia, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=106625> (consultada el 4 de febrero de 2014).

Acuerdo general 9/2011. Acuerdo de 29 de agosto, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/libreria/Documents/AcuerGralesJurisdicPermVig/AGP_9_11.pdf (consultada el 5 de febrero de 2014).

Baeza Avallone, Vicente. 1983. *La rehabilitación*. Madrid: Edersa.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.

San José, Costa Rica. Ratificada por México el 3 de

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- febrero de 1981. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 5 de febrero de 2014).
- Camargo Hernández, César. 1960. *La rehabilitación*. Barcelona: Bosch.
- Carranza, Venustiano. 1916. Discurso del presidente Venustiano Carranza, pronunciado al inaugurar las sesiones del Congreso constituyente, el 1o. de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. Disponible en http://pridgo.org.mx/descargas/espacios_opinion/VENUSTIANO%20CARRANZA.pdf (consultada el 21 de marzo de 2014).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Leopoldo López Mendoza (Caso 12.668) contra la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en <http://www.cidh.org/demandas/12.668%20Leopoldo%20Lopez%20Venezuela%2014dic09%20ESP.pdf> (consultada el 21 de marzo de 2014).
- Clegg, Roger. 2001. "Who should vote?". *Texas Review of Law & Politics* 6 (otoño): 160-78.
- , George Conway III y Lee Kenneth. 2006. "The bullet and the ballot? The case for felon disenfranchisement statutes". *Journal of Gender, Social Policy & The Law* 1: 3-26.
- Código Electoral Nacional de Argentina. 1983. Disponible en http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/codigo_electoral.pdf (consultada el 2 de abril de 2013).
- Código Penal de Coahuila. 1999. Disponible en <http://www.congresocoahuila.gob.mx/archive/leyesestatalesvigentes/directorioleyes.cfm> (consultada el 5 de febrero de 2014).
- Código Penal del Distrito Federal. 2002. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-6999ce75d11f333e27502eed3ee69e06.pdf> (consultada el 2 de abril de 2013).
- Código Penal Federal. 1931. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf> (consultada el 5 de febrero de 2014).

- Conn, Jason Belmont. 2005. "Felon disenfranchisement laws: partisan politics in the legislatures". *Michigan Journal of Race & Law* 495 (primavera): 495-539.
- Constitución de la República de El Salvador. 1983. Disponible en <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm> (consultada el 2 de abril de 2013).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 2004. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> (consultada el 2 de abril de 2013).
- Constitución Política de la República de Chile. 2005. Disponible en <http://bcn.cl/1hsz7> (consultada el 2 de abril de 2013).
- Contradicción de tesis 29/2007-PS. Entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, Décimo y Sexto ambos en Materia Penal del Primer Circuito. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=89742> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- 6/2008-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97797> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- 15/2010. Suscitada entre las sustentadas por el Cuarto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=114635> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre. Serie C No. 209. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 5 de febrero de 2014).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- . 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre. Serie C No. 233. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf (consultada el 5 de febrero de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultada el 3 de abril de 2013).
- “Chávez: La Corte Interamericana no vale nada, es un cero a la izquierda”. 2011. *El Universal*, 17 de septiembre. Disponible en <http://www.eluniversal.com/2011/09/17/chavez-la-corte-interamericana-no-vale-nada-es-un-cero-a-la-izquierda> (consultada el 5 de febrero de 2014).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (consultada el 5 de febrero de 2014)].
- Ewald, Alec. 2002. “Civil death: the ideological paradox of criminal disenfranchisement law in the United States”. *Wisconsin Law Review*: 1045-137.
- . 2003. *Punishing at the polls: the case against disenfranchising citizens with felony convictions*. Nueva York: De-mos: a network for ideas and action.
- . 2004. “An agenda for demolition: the fallacy and the danger of the subversive voting argument for felony disenfranchisement”. *Columbia Human Rights Law Review* 1 (octubre): 109-44.
- . 2009. Worlds apart: criminal disenfranchisement law in high courts. Ponencia presentada en el “II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral”, 17 al 19 de noviembre, en DF, México.
- Expediente 11-1130. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana

de Venezuela. Actor: Leopoldo López Mendoza. Autoridad responsable: Magistrado ponente Arcadio Delgado Rosales. Disponible en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/octubre/1547-171011-2011-11-1130.html> (consultada el 21 de marzo de 2014).

- varios 912/2010. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589> (consultada el 5 de febrero de 2014).

Ferrajoli, Luigi. 2001a. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

- . 2001b. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

Jurisprudencia I.6°.P. J/8. DERECHOS POLÍTICOS. CORRESPONDE ALA AUTORIDAD JUDICIAL DECRETAR SU SUSPENSIÓN, POR SER UNA CONSECUENCIA DIRECTA Y NECESARIA DE LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA, AUNQUE NO EXISTA PETICIÓN DEL ÓRGANO ACUSADOR EN SUS CONCLUSIONES. Disponible en [— P.J. 86/2010. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTiendo EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA. Disponible en <http://www.mgps.com.mx/espanol/noticias/precedentes/PDF2010/septiembre/penal/163723.pdf> \(consultada el 5 de febrero de 2014\).](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=101010100000000&Apendice=1000000000000&Expresion=J/8&Dominio=Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&IDTipoTesis=100&IDCircuito=1&IDTribunalColegiado=232&ID=179606&Hit=1&IDs=179606&tipoTesis=&tabla=(consultada el 5 de febrero de 2014).</p></div><div data-bbox=)

- P.J. 33/2011. DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. Disponible en [\(consultada el 5 de febrero de 2014\).](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1&e0e0000000000000&Apendice=1000000000000000&Expresion=33/2011&Dominio=Precedentes,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=161099&Hit=2&IDs=2000052,161099,161530,162133,162132,162396,162475,170338&tipoTesis=&tabla=)

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. 2001. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_34_sp.pdf (consultada el 5 de febrero de 2014).

Ley Orgánica de los Partidos Políticos. 1985. Disponible en <http://pdःba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Ley23298.pdf> (consultada el 2 de abril de 2013).

Loewenstein, Karl. 1937. "Militant democracy and fundamental rights". *Political Science Review* 3 (agosto): 638-58.

López, Leopoldo. (octubre 18 de 2011. www.leopoldolopez.com). Puedo y voy a ser candidato. Leopoldo López, disponible en <http://www.leopoldolopez.com/new/2011/10/18/puedo-y-voy-a-ser-candidato/> (consultada el 5 de febrero de 2014).

Lott, John Richard. 2001. "Should convicted felons be allowed to vote after they leave prison?". *Issues in Law and Society* 73.

Manfredi, Christopher. 1998. "Judicial Review and Criminal Disenfranchisement in the United States and Canada". *The Review of Politics* 60: 277-305.

Manzini, Vincenzo. 1909. "Della riabilitazione dei condannati". *Rivista Penale* LXIX.

—. 1951. *Tratado de derecho procesal penal*. T. I. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.

Nogueira Alcalá, Humberto. 2011. "Informe pericial caso López Mendoza vs. Venezuela de Dr. Humberto Nogueira Alcalá". *Estudios Constitucionales* 1 (año 9): 339-62. Disponible

en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82019098012>
(consultada el 21 de marzo de 2014).

Popper, Karl Raimund. 2006. *La sociedad abierta y sus enemigos*.
Barcelona: Paidós.

Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia. 2011.
Alerta: Venezuela desacata decisiones de la Corte y
la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Disponible en http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc27102011-171353.pdf (consultada el 5 de febrero
de 2014).

Ríos Vega, Luis Efrén. 2010a. *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*.
México: Porrúa.

- . 2010b. *El derecho a la rehabilitación de los derechos políticos. El caso Hernández*. México: TEPJF.
- . 2010c. “El derecho al sufragio del presunto delincuente. El caso Facundo”. *Justicia Electoral* 6 (diciembre): 293-338.
- . 2013. La suspensión preventiva del sufragio pasivo: ¿prisión, libertad o proporcionalidad? En *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial*. Madrid: Dykinson.

Rosal, Juan del. 1972. *Tratado de derecho penal español*. Vol. II. Madrid: Darro.

Sciuto, Salvatore. 1975. *La riabilitazione*. Roma: Edizioni Bucalo-Latina.

Sentencia SG-JDC-73/2009. Actor: Ángel Luis Ruiz García.
Autoridad responsable: Comisión Electoral Estatal del Partido
Acción Nacional en Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2009/JDC/SG-JDC-00073-2009.htm> (consultada el 21 de marzo de 2014).

— ST-JDC-22/2009. Actor: Cirilo Facundo Hernández. Autoridad
responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de
Electores del Instituto Federal Electoral por conducto del
vocal respectivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en el
Estado de México. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0022-2009.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- ST-JDC-33/2011. Actor: Juvenal Ortiz Zavala. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral por conducto del vocal respectivo de la 32 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/vii_mesa/juvenal.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-20/2007. Actor: Omar Hernández Caballero. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del vocal respectivo de la 25 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/30_SUP-JDC-20-2007.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por conducto de su vocalía en la 06 Junta Ejecutiva Distrital en el estado de Puebla. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-85-2007.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-2045/2007. Actor: Juan Ignacio García Zalvidea. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su vocalía en la Junta Distrital Ejecutiva 03 en el estado de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02045-2007.htm> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-670/2009. Actor: Julio César Godoy Costano. Autoridad responsable: Secretario general de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otros. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-670-2009.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SUP-JDC-98/2010. Actor: Martín Orozco Sandoval. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral

del estado de Aguascalientes. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0098-2010.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).

- SUP-JDC-157/2010. Actores: Gregorio Sánchez Martínez y Coalición “Mega Alianza Todos por Quintana Roo”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0157-2010.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- SX-III-JDC-1/2006. Actor: Nicolás Lorenzo Álvarez Martínez. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conjunto de su vocalía en la Junta Local Ejecutiva en el estado de Chiapas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2006/JDC/SX-JDC-00001-2006.htm> (consultada el 4 de febrero de 2014).

Tesis XV/2007. 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. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDLGS MIME/pdf/A79-1,%20T-13.pdf> (consultada el 5 de febrero de 2014).

- XXX/2007. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (Legislación del Estado de México y similares). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1 (2008): 93-4.
- USCA. United States Court of Appeals for the Second Circuit. 1967. *Green vs. Board of Elections of city of New York*. Disponible en <https://www.casetext.com/case/green-v-board-of-elections-of-city-of-new-york#.U2uuLfl5NfQ> (consultada el 8 de mayo de 2014).

Viario, M. 1968. “Riabilitazione”. *Novissimo Digesto Italiano* XV.

Rehabilitación del sufragio. El debate de la condena condicional es el número 23 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en octubre de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: ST-JDC-33/2011

ACTOR: JUVENAL ORTIZ ZAVALA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL POR
CONDUCTO DEL VOCAL
RESPECTIVO DE LA 32 JUNTA
DISTRITAL EJECUTIVA EN EL
ESTADO DE MÉXICO.**

**MAGISTRADO PONENTE:
SANTIAGO NIETO CASTILLO.**

**SECRETARIO: LUIS ESPÍNDOLA
MORALES.**

Toluca de Lerdo, Estado de México, a **veinticuatro de
marzo de dos mil once.**

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, con la clave **ST-JDC-33/2011**, promovido por Juvenal Ortiz Zavala, en contra de la resolución de tres de marzo del año en curso, dictada por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, que declaró improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía por reposición, por estar suspendido en sus derechos político-electORALES, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De la narración de los hechos que el actor hace en su demanda, así como del contenido de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

a) Solicitud de reposición de Credencial para Votar. El diez de diciembre de dos mil diez, Juvenal Ortiz Zavala acudió al modulo de atención ciudadana 153221, del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, correspondiente al 32 Distrito Electoral Federal del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, con el fin de solicitar la reposición de su credencial para votar con fotografía, manifestando para tal efecto que: “...*me ha sido robada o he extraviado mi credencial para votar...*”, lo cual realizó mediante Formato Único de Actualización y Recibo con el folio 1015322121699, como se advierte de la copia certificada de dicho formato que obra a foja 16 de autos, así como del informe circunstanciado que obra a foja 08 de autos.

b) Cédula de verificación de identidad y situación jurídica de ciudadanos. El veinte de diciembre de dos mil diez, la Coordinación de Operación de Campo, emitió la cédula de verificación de identidad y situación jurídica de ciudadanos, como se advierte de la copia certificada con folio 0157032 que obra a foja 024 de autos y de la manifestación de la responsable en su informe circunstanciado a fojas 09 y 010; sin que, a dicho de la referida autoridad, el actor hubiera

presentado documento alguno con el que demostrara la suspensión en sus derechos político-electorales.

c) Copia certificada de los resolutivos de la causa penal 39/2001. El veintiuno de diciembre de dos mil diez, Juvenal Ortiz Zavala acudió al módulo de atención ciudadana citado, exhibiendo copia certificada de los resolutivos en la causa penal 39/2001, en la que se le concedió el beneficio de la condena condicional, tal como lo manifiesta la autoridad responsable en su informe circunstanciado a foja 09 de autos.

d) Promoción de la instancia administrativa. El veintiocho de enero posterior, el actor se presentó en el citado modulo de atención ciudadana para recoger su credencial para votar, por lo que se le informó la negativa de su solicitud por suspensión de sus derechos políticos-electorales.

Ante dicha circunstancia, el enjuiciante presentó en esa misma fecha, solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía, a la que se le asignó el número de folio 1115322102479, documento que obra agregado en copia certificada a foja 15 del expediente.

e) Oficio que deja a salvo los derechos del actor. El veintiocho de febrero de dos mil once, la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México notificó al actor que en atención a que a esa fecha no se había recibido por la Secretaría Técnica Normativa el dictamen a la instancia

administrativa, dejó a salvo sus derechos para hacerlos valer a través de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como se advierte a fojas 35 a 37 de autos, así como de la manifestación que realiza dicha autoridad en su informe circunstanciado a foja 010 del sumario.

f) Opinión Técnica Normativa. El tres de marzo del año en curso, a dicho de la autoridad responsable, se recibió el *DICTAMEN DE LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN DE CREDENCIAL PARA VOTAR, PRESENTADA POR CIUDADANOS QUE SE ENCUENTRAN SUSPENDIDOS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES*, mediante el cual la Secretaría Técnica Normativa del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral considera improcedente la solicitud de reposición de la credencial para votar con fotografía de Juvenal Ortiz Zavala, como se advierte del informe circunstanciado a foja 010.

g) Resolución de la instancia administrativa. En la misma fecha referida en el inciso anterior, la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México dictó resolución, declarando improcedente la solicitud de reposición de credencial para votar con fotografía presentada por el actor, toda vez que se encontraba suspendido de sus derechos políticos-electORALES, por lo que se dejaron a salvo sus derechos para que los hiciera valer a través de demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-ElectORALES

del Ciudadano, tal como se advierte del contenido de la referida resolución que obra a fojas 038 a 43 del sumario.

h) Notificación. La resolución a que se refiere el inciso anterior, le fue notificada al imponente ese mismo día, como se advierte de la cedula que obra a foja 44 de autos.

II. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Inconforme con dicha resolución, el tres de marzo de dos mil once, Juvenal Ortiz Acosta promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, utilizando el formato que para tal efecto la propia autoridad responsable puso a su disposición, como se advierte en el referido documento visible a foja 4 del expediente, así como del acuerdo de recepción suscrito por el Vocal Ejecutivo y Encargado de la Vocalía Secretarial de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, que obra agregado a foja 14.

III. Recepción de demanda. El nueve de marzo de dos mil once, por oficio 32JDE/VE/122/2011 recibido en Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el mismo día, el Vocal Ejecutivo y Encargado de la Vocalía Secretarial de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México remitió la demanda, el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el presente juicio, fojas 1 y 2 del sumario.

III. Turno a Ponencia. El nueve de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional acordó integrar el expediente **ST-JDC-33/2011** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, proveído que se cumplimentó debidamente por el Secretario General de Acuerdos en propia fecha, mediante oficio **TEPJF-ST-SGA-0119/11**.

IV. Tercero Interesado. Durante el plazo a que se refiere el artículo 17, párrafo cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no compareció tercero interesado alguno, tal como se advierte de la razón de retiro de estrados de la autoridad responsable que a foja 49 de autos.

V. Radicación, admisión y requerimiento. El diez de marzo del año en curso, el magistrado instructor radicó, admitió la demanda y requirió al Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, así como al Juez Quinto de Distrito con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, para que remitieran diversa información y copias certificadas necesarias para la resolución del presente juicio.

VI. Cumplimiento. El dieciséis de marzo del año en curso, el magistrado instructor tuvo por cumplidos los requerimientos a que se refiere el inciso anterior.

VII. Cierre de instrucción. Finalmente, al considerar que no había diligencias pendientes por desahogar, mediante auto de veintitrés de marzo del año en que se actúa, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, en conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94 y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, párrafo primero y 195, fracción IV, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 187, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, párrafo 1, 6, párrafo 3, 79, 80, párrafo 1, inciso a) y 83, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano, contra la negativa de reposición de su credencial para votar con fotografía emitida por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, entidad

federativa que corresponde a la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Autoridad responsable. Cabe aclarar que, como ha quedado identificado en el proemio de esta ejecutoria, la autoridad responsable es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del Vocal respectivo de la 32 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México, en virtud de que, según lo disponen los artículos 128, párrafo 1, inciso e), y 171, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el órgano del Instituto Federal Electoral encargado de expedir la credencial para votar con fotografía, por lo que se adecua a la hipótesis normativa del artículo 12, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, ya que de conformidad con lo establecido en el citado artículo 171, párrafo 1 del citado código, el Instituto Federal Electoral presta los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas respectivas; de ahí que se les debe considerar como autoridades responsables de los servicios relativos al Registro Federal de Electores y consecuentemente, los efectos de esta sentencia trascienden y, si es el caso, obligan a las distintas partes de ese todo, como lo es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, así como sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, en

la especie, la 32 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México.

Lo expuesto, encuentra sustento en la jurisprudencia consultable en las páginas 105 y 106 de la Compilación Oficial “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, con el rubro: **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. LOS VOCALES RESPECTIVOS SON CONSIDERADOS COMO RESPONSABLES DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA, AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA.”**

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El presente juicio satisface los requisitos generales del artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se explica.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma del promovente, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios estimados pertinentes.

b) Oportunidad. El escrito de demanda se interpuso dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación.

Esta Sala Regional advierte que a fojas 35 a 36 de autos obra un documento suscrito por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México en el que le menciona al actor que, a esa fecha, no se había recibido por parte de la Secretaría Técnica Normativa el Dictamen a la instancia administrativa presentada, y dejó a salvo sus derechos para hacerlos valer mediante demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, determinación que le fue notificada el veintiocho de febrero del año en curso, tal y como se desprende de la cédula de notificación que obra a foja 37 del sumario. Sin embargo, la referida determinación y su notificación no deben tenerse en cuenta a efecto de computar el plazo de cuatro días previsto en el citado artículo 8 de la ley adjetiva electoral federal.

Lo anterior es así, ya que, si bien la cuestión de oportunidad en la presentación de la demanda no fue controvertida por el actor ni por la autoridad responsable como causa de improcedencia del juicio que se analiza, lo cierto es que esta Sala Regional advierte de oficio que el referido documento no se trata de la resolución de la instancia administrativa, sino de una determinación que en virtud del tiempo transcurrido elaboró la responsable, según su propio dicho, por el incumplimiento del plazo legal, a que se refiere el artículo 187, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de ninguna forma contiene las razones y los fundamentos mediante los cuales se declaró

improcedente la solicitud de reposición de la credencial para votar planteada por el actor.

En efecto, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional¹ como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² que en el cómputo del plazo para impugnar los actos de autoridad debe tenerse en cuenta el conocimiento pleno del acto por parte del agraviado, lo cual se logra, entre otros aspectos, cuando el enjuiciante dispone en su integridad de la resolución impugnada.

Ahora bien, en el caso se advierte de la resolución de tres de marzo de dos mil once, -notificada al actor ese mismo día-, es el documento que contiene las razones y fundamentos que llevaron a la responsable a declarar improcedente la solicitud de reposición planteada por el actor.

Dilucidado lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que, como se anunció, la demanda se presentó dentro del plazo previsto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debido a que la resolución reclamada se notificó al actor el tres de marzo de dos mil once, como se advierte de la cédula de notificación personal que obra a foja 044 de autos, y si el juicio

¹ Tesis con el rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12, así como en la página de Internet www.te.gob.mx

² Tesis de Jurisprudencia por contradicción de criterios número 1a./J. 42/2002, con el rubro: **ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, septiembre, 2002.

para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano se presentó ese mismo día, tal y como se desprende tanto del formato de demanda que obra a foja 04, como del acuerdo de recepción suscrito por el Vocal Ejecutivo y Encargado de la Vocalía Secretarial de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, mismo que obra a foja 014 de autos, es evidente que el referido medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto para ello.

c) Legitimación. El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano fue promovido por parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que quien lo promueve es un ciudadano que por sí mismo y en forma individual, hace valer presuntas violaciones a su derecho de votar, como se aprecia de la copia certificada que obra a foja 04 de autos.

d) Definitividad. Se cumple con este requisito, en virtud de que el accionante agotó la instancia administrativa prevista por el artículo 187 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES, mediante la presentación de la Solicitud de Expedición de su Credencial para Votar con Fotografía (foja 15 de autos).

En consecuencia, al no actualizarse ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento alguna prevista en los

artículos 9, párrafo 3, 10 y 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resulta procedente pronunciarse sobre el fondo del presente fallo.

TERCERO. Resolución impugnada. La autoridad responsable al dictar la resolución impugnada señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

“...CONSIDERANDOS

I.- El artículo 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de la que determine la ley, las actividades relativas al Padrón Electoral y lista nominal de electores.

2.- El artículo 174, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que las dos secciones del Registro Federal de Electores se formarán a través de la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

3.- El artículo 38, fracciones II, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, durante la extinción de una pena corporal, por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

4.- En el artículo 128, incisos d), e), f) y g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala como atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, formar el Padrón Electoral, expedir la credencial para votar, según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de la citada ley; revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al

procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto del citado ordenamiento legal, establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía.

5. El artículo 198, párrafos 3 y 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que los jueces que dicten resoluciones que decretan la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano así como la rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos de que se trate, deberán notificarlas al Instituto dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición de la respectiva resolución, conforme a los procedimientos y en los formularios que al efecto les sean proporcionados por el instituto.

6.- El artículo 199, párrafo 8 del citado ordenamiento legal, establece que en aquellos casos en que los ciudadanos hayan sido suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos por resolución judicial, serán excluidos del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores durante el periodo que dure la suspensión. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores reincorporará al Padrón Electoral a los ciudadanos que sean rehabilitados en sus derechos políticos una vez que sea notificado por las autoridades competentes, o bien cuando el ciudadano acredite con la documentación correspondiente que ha cesado la causa de la suspensión o ha sido rehabilitado en sus derechos políticos.

7.- El artículo 182, párrafo 3, inciso d) de la ley en cita, establece que durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas, los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y en el Padrón Electoral que suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

8.- El artículo 183 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ciudadanos podrán solicitar su inscripción en el catálogo general de electores, o en su caso, su inscripción en el Padrón Electoral, en periodos distintos a los de actualización a que se refiere el artículo anterior, desde el día

siguiente de elección, hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria.

9.- La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mediante el "Procedimiento de Reincorporación al Padrón Electoral de Ciudadanos Rehabilitados en sus Derechos Políticos por notificación del Poder Judicial", señala los mecanismos para la reincorporación al Padrón Electoral de los ciudadanos que encontrándose rehabilitados en sus derechos político-electORALES, acudan al Módulo de Atención Ciudadana que les corresponda a solicitar su inscripción en el Padrón Electoral, previa presentación del documento con el que se acredite dicha situación jurídica.

El "Procedimiento de instancias Administrativas y demandas de Juicio para la Protección de derechos político-electORALES del ciudadano en materia del R.F.E.; febrero 25, (sic) 2009, versión 1.0, señala que la Secretaría Técnica Normativa recibirá todas y cada una de las Solicitudes de Expedición de Credencial para Votar a nivel nacional, a fin de emitir una opinión respecto de la procedencia, improcedencia o sobreseimiento de dicha solicitud.

11.- En ese sentido, del expediente a nombre del C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA, se desprende lo siguiente:

Con fecha 06 de abril de 2001, la Lic. Zaida María Topete Cooley, Juez Quinto de Distrito en el estado de México, dictó auto de formal prisión en contra del C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA, dentro de los autos que integran el expediente número 39/2001.

En razón de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordenó la suspensión de sus derechos político-electORALES.

La resolución antes citada, fue notificada a este Instituto, con fecha 16 de mayo de 2001, mediante formato Notificación del Poder Judicial NS, con número S 000947433, razón por la cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 163, párrafo 7 incipit, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES, vigente hasta el 14 de enero de 2008, se procedió a dar de baja del Padrón Electoral el registro de dicho ciudadano.

El 11 de enero de 2010, el C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA, acudió al Módulo de Atención Ciudadana 153 221, adscrito a la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado (*sic*) de México, a solicitar su reposición de credencial, en donde se le informó que su trámite no fue exitoso en razón de que su registro se encontraba dado de baja por suspensión de sus derechos político- electorales, por resolución judicial.

Cabe señalar, que mediante oficio número COC/1146/2011, la Coordinación de Operación en Campo, informó a esta Secretaría Técnica Normativa, entre otras cosas, lo siguiente:

"...el ciudadano no exhibió documento probatorio para acreditar la rehabilitación, por lo que la Vocalía Local del RFE en México, solicitó al Juez Quinto de Distrito en el Estado de México con residencia en Nezahualcóyotl, mediante oficio No. RFE/VEM-396/2011 del 10 de enero de 2011, la situación jurídica actual del ciudadano dentro de la causa penal 39/2001, a la fecha no se tiene contestación por parte de la autoridad jurisdiccional, por lo que una vez que se reciba dicha respuesta se remitirá a la brevedad la información proporcionada, lo que hago de su conocimiento para los efectos a que haya lugar."

Es decir, en virtud de lo expuesto en el párrafo anterior, dicha Coordinación manifiesta que a la fecha no se ha tenido contestación por parte de la autoridad jurisdiccional para determinar la situación jurídica actual del ciudadano.

Asimismo, manifiesta que el ciudadano en comento no exhibió documento probatorio para acreditar su rehabilitación.

Con base a lo anterior, y al haber decretado, con fecha 06 de abril de 2001, la Lic. Zaida María Topete Cooley, dentro de los autos del expediente 39/2001, auto de formal prisión contra dicho ciudadano, decretando con ello la suspensión de sus derechos político- electorales del ciudadano en comento, además de que aún no es ciudadano rehabilitado en virtud de que el ciudadano no presentó documento probatorio que acreditara su rehabilitación y asimismo la autoridad jurisdiccional aún no ha informado al Instituto sobre la situación jurídica actual de dicho ciudadano, por lo que se considera que la suspensión

de sus derechos políticos electorales continua, por lo tanto, resulta **IMPROCEDENTE** su Solicitud (*sic*) de Expedición (*sic*) de Credencial para Votar.

En razón de lo expuesto, de conformidad con el artículo 199, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, parte *infine* el cual establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores reincorporará al Padrón Electoral a los ciudadanos que sean rehabilitados en sus derechos políticos una vez que sea notificado por las autoridades competentes, o bien cuando el ciudadano acredite con la documentación correspondiente que ha cesado la causa de la suspensión o ha sido rehabilitado en sus derechos políticos, en opinión de esta Secretaría Técnica Normativa, la Solicitud (*sic*) de Expedición (*sic*) de Credencial para Votar promovida por el **C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA**, es **IMPROCEDENTE**.

En razón de lo antes expuesto, la Solicitud (*sic*) de Expedición (*sic*) de la Credencial para Votar es **IMPROCEDENTE** y en consecuencia, se considera no deberá ser expedida la respectiva credencial para votar.

Se dejan a salvo los derechos del **C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA**, para hacerlos valer a través de la demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 187, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 79, 80 párrafo 1, inciso a), 81 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el **C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA**, cuenta con un plazo de 4 días hábiles contados a partir del día siguiente al que reciba la notificación de esta resolución, para interponer la demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, la Secretaría Técnica Normativa emite el siguiente:

RESUELVE.

PRIMERO.- La Solicitud de Expedición de Credencial para Votar presentada por el **C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA**, resulta **IMPROCEDENTE** de conformidad con el considerando 11 de la presente opinión.

SEGUNDO.- Se dejan a salvo los derechos del **C. JUVENAL ORTIZ ZAVALA**, para hacerlos valer a través de la Demanda del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, prevista por los artículos 187, párrafo 6, del ordenamiento legal citado, en relación con los artículos 79, 80 párrafo 1, inciso a), 81 y demás relativos y aplicables de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral..."

CUARTO. Suplencia del agravio y precisión de la litis.

En la resolución impugnada, la responsable sostiene la improcedencia de la solicitud de reposición de credencial para votar del enjuiciante, por encontrarse suspendido en sus derechos político-electorales con motivo de la sentencia condenatoria dictada por la Jueza del Quinto de Distrito en materia penal federal con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, en la causa penal 39/2001, sin que a la fecha de su solicitud presentara medio probatorio con el que demostrara su rehabilitación, ni la autoridad jurisdiccional competente hubiera informado al Instituto demandado sobre la situación jurídica actual del enjuiciante.

Por otra parte, resulta necesario precisar que a pesar de que el agravio esgrimido por la accionante, se refiere a que la resolución impugnada le causa lesión, en razón de que se "...*le impide su derecho a votar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga como ciudadano mexicano...*"; esta Sala Regional suple la deficiencia en el

agravio esgrimido, así como en el derecho invocado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 23, párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; ya que de lo expuesto por el promovente se deduce claramente que la determinación de improcedencia para reponerle su credencial de elector, constituye un impedimento para ejercer su derecho al sufragio en los comicios locales que tendrán verificativo el próximo tres de julio del año en curso en el Estado de México; ya que, conforme a los artículos 34, 35, fracción I y 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, párrafo 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, párrafo 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 5 y 6, del Código Electoral del Estado de México, para poder ejercer el derecho al voto, los ciudadanos deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial para votar con fotografía.

En este sentido, la litis en el presente juicio se circumscribe a determinar si la resolución de la autoridad responsable es ajustada a derecho, esto es, si resulta improcedente expedirle al actor su credencial para votar con fotografía por estar suspendido en sus derechos político-electorales, o, en su caso, si le asiste al imetrante el derecho a que se le reincorpore al padrón electoral, lista nominal de electores y se le expida una nueva credencial para votar con

fotografía, atento a la inexistencia de la causa de suspensión de sus derechos político-electORALES invocada por la responsable en la resolución combatida.

QUINTO. Estudio de fondo. El agravio formulado por el actor es **fundado** y suficiente para acoger su pretensión, en virtud de lo siguiente:

El artículo 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares.

De igual forma, el artículo 36, fracción III de la citada Carta Fundamental señala como una obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley.

Por su parte, el artículo 38, fracción II de la constitución señala que los derechos y prerrogativas del ciudadano se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

No obstante a lo anterior, la propia Constitución dispone las bases para admitir que tal suspensión no es absoluta ni categórica.

En efecto, el cúmulo de derechos o prerrogativas reconocidos en la Constitución a favor del ciudadano no deben

traducirse como un catálogo rígido, invariable y limitativo de éstos, que deban interpretarse de forma restringida, ya que ello desvirtuaría la esencia misma de los derechos fundamentales.

Al respecto, el artículo 133 del referido ordenamiento constitucional identifica como “Ley Suprema” a la constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, y de igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido.³

En este contexto, de entre los tratados internacionales que México ha celebrado se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos o “pacto de San José”, adoptado el 22 de noviembre de 1969, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, el 19 de diciembre de 1966,⁴ los que, además, son de observancia y aplicación, entre otros, para **todos los juzgadores** del Estado Mexicano al constituir una obligación en el concierto de las naciones que los suscriben bajo los principios *pacta sunt servanda*, relativo a que todo tratado en vigor obliga a las partes, así como el cumplimiento de dichos instrumentos conforme al principio de buena fe, tal y

³ Tesis aislada identificada con la clave P. IX/2007, con el rubro: “**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.**”

⁴ Ratificado por el Senado mexicano el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno.

como lo prevé la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados en su artículos 26.⁵

Ahora bien, en términos del artículo 62.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Unidos Mexicanos han reconocido la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de mil novecientos noventa y ocho, por lo que la jurisprudencia que emita respecto a la interpretación de dicha convención es de **observancia obligatoria**.⁶

De esta forma, al resolver el caso *Almonacid Arellano vs Chile*, la citada Corte Interamericana ha establecido que **los Estados parte se encuentran obligados a aplicar la Convención en las decisiones que impliquen vulneración de los derechos contemplados en ella**, armonizando las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo en cuenta no solamente el tratado sino también la interpretación que del mismo ha realizado la citada Corte Interamericana,⁷ cuya tendencia se ha reflejado en la jurisprudencia de dicho órgano jurisdiccional supranacional.⁸

⁵ 26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

⁶ Artículo 62
Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta convención o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

⁷ Caso Almonacid Arellano vs. Chile. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrafos. 123 a 125.

⁸ La Cantuta vs. Perú (2006); Boyce y otros vs. Barbados (2007); Heliodoro Portugal vs. Panamá (2008); Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (2009); Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2010); Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs.

Al respecto, es ilustrativo el voto razonado del Juez *Ad hoc* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot, en el fallo del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, en el que señaló que la intencionalidad de la Corte Interamericana es clara al establecer que el control de convencionalidad debe ejercerse por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización, lo cual implica, entre otros aspectos, **la obligación de los jueces de aplicar de forma directa los tratados internacionales.**

De esta forma, los jueces o tribunales que materialmente realicen actividades jurisdiccionales, sean de la competencia local o federal, necesariamente lograr **interpretaciones conforme al corpus juris interamericano.**⁹

Paraguay (2010); Fernández Ortega y Otros vs. México (2010); Rosendo Cantú y Otra vs. México (2010); Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia (2010); Vélez Loor vs. Panamá (2010); Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil (2010), y Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010).

⁹ Véase voto razonado del Juez *Ad Hoc* Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil diez, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafos 19, 21, 24, 34, 35, 42, 43, 64, 66 y 67 en el cual señala las características del control difuso de convencionalidad en el que señaló que: las características del “control difuso de convencionalidad” aplican para el sistema jurisdiccional mexicano como en: Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, en *Fernández Ortega y Otros vs México* (2010), y *Cabrera García y Montiel Flores vs México* (2010), en los que ha reiterado que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.”

Esta tendencia de aplicar directamente tratados internacionales se acentúa, si se toma en consideración que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en diversos criterios, han reconocido esta forma de interpretación, al tiempo que aplican las convenciones internas con la finalidad de maximizar los derechos humanos potenciando su ejercicio.¹⁰

Acorde con ello, también se han pronunciado en cuanto a la obligación de aplicar tratados internacionales al resolver sobre asuntos que impliquen violación a derechos humanos.¹¹

Lo expuesto cobra especial relevancia, ya que ante la desigualdad existente entre un individuo y el propio Estado, se tienen que salvaguardar sus derechos fundamentales como soporte indispensable de todo régimen democrático.

Lo anterior es así, puesto que una característica de los derechos fundamentales es la de ser proclives de ampliarse o maximizarse con la finalidad de potenciar su ejercicio, siendo por vía de consecuencia oponibles al indebido ejercicio Poder Público del Estado; situación que es acorde con una tendencia garantista y antiformalista adoptada por este órgano jurisdiccional en diversos de sus fallos. De esta manera, ante la existencia de diversas disposiciones del orden jurídico vigente

¹⁰ Al respecto, es ilustrativa la tesis aislada con el rubro: **JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Diciembre de 2008, Tesis: I.7o.C.51 K. Página: 1052.

¹¹ Tesis Aislada I.7o.C.46 K, con el rubro: **DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS,** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Agosto de 2008, Página 1083.

que contemplan la tutela de derechos fundamentales, éstas deben armonizarse e interpretarse de forma sistemática con la finalidad de integrar el contenido y alcances del derecho fundamental a tutelar, como en lo que aquí interesa, el derecho político-electoral al voto activo.

En esta tesitura, los derechos constitucionales son susceptibles de armonizarse en los ordenamientos que conforman la "Ley Suprema de la Unión", en lo que se ha conocido como bloque de constitucionalidad.¹²

En este tenor, el numeral 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de votar 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.

De esta manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce y consagra el principio de interpretación *pro homine* en el artículo 29,¹³ cuyo objeto

¹² En este contexto, es orientadora la tesis: **TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.** Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Mayo de 2010 Tesis: XI.1o.A.T.45 K, Página: 2079

¹³ "Normas de interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a. Permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados; c. Excluir otros derechos y garantías que sean inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d. Excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

primordial es reconocer derechos al ser humano, por lo que la interpretación debe hacerse a favor del individuo, esto es, aquélla que mejor proteja a las personas en una vulneración de los derechos.¹⁴

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5, párrafo 1, establece que ninguna disposición de dicho pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el citado instrumento.

De igual forma, el artículo 25, párrafo 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán del derecho y la oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por el voto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “*Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*” al interpretar el contenido del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha precisado que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados

¹⁴ Ésta ha sido la posición de la corriente doctrinal conocida como garantista, encabezada por el jurista italiano Luigi Ferrajoli. Los derechos humanos se convierten en el "coto vedado", a través del cual, ni aun las mayorías democráticamente electas pueden aventurarse, según la expresión del jurista argentino Ernesto Garzón Valdez.

en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático, existiendo la obligación de garantizar, con medidas positivas, que toda persona titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos, por lo que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que estos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.¹⁵

De igual manera, la referida Corte Interamericana al resolver el caso “*Yatama vs Nicaragua*” ha señalado que el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política y dicha obligación requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, y al no ser los derechos políticos de carácter absoluto, su restricción debe basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo, es decir, que cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.¹⁶

Por otro lado, para ejercer el derecho de voto, los ciudadanos deben cumplir los trámites y requisitos establecidos

¹⁵ *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de seis de agosto de dos mil ocho (fondo, reparaciones y costas), párrafos 144 a 149.

¹⁶ *Yatama vs Nicaragua*, sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 198-206.

por las leyes electorales para tal efecto, tales como: a) contar con la credencial para votar con fotografía y, b) estar inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, según se desprende de los artículos 6, 175, 176, 181, 264, 265 y 270, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que imponen la obligación a los ciudadanos de inscribirse en el Registro Federal de Electores, para que participen en la formación y actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral, además de obtener la credencial para votar con fotografía y quedar inscritos en la respectiva lista nominal de electores.

Con la satisfacción de los requisitos y trámites mencionados, los ciudadanos pueden participar, tanto en las elecciones federales, como en las locales, ya sea para votar o bien para ejercer el derecho de voto pasivo.

En el referido contexto, es dable precisar que en atención a la *ratio essendi* del ejercicio de los derechos políticos, consistente en que éstos posibilitan a los destinatarios de las normas jurídicas a participar directa o indirectamente, de manera equitativa en la modificación o formación de las mismas, resulta imprescindible el cumplimiento de ciertas condiciones constitucionales y legales para que un grupo de individuos, esto es, los ciudadanos mexicanos, estén en aptitud de ejercerlos en plenitud.

En ese sentido, la posibilidad igualitaria de participar en la intervención y toma de decisiones en los asuntos públicos,

supone el derecho del ciudadano a ser reconocido como un igual, pero a su vez, conlleva el deber de respetar el orden público. La infracción de esos deberes es lo que obliga a establecer los casos en los cuales el ciudadano debe ser privado del ejercicio de las facultades inherentes a su condición.

Lo anterior, no supone propiamente retirar a los ciudadanos de la titularidad de ese tipo de derechos sino únicamente suspenderlos temporalmente, dejándolos fuera de la categoría de ellos, sujetos a la condición de que legalmente pueda estimarse que se ha infringido el orden público, lo cual sólo se determina al dictarse la sentencia ejecutoria que lo declare responsable del delito y que tenga señalada pena privativa de la libertad.

En otras palabras, el fundamento de los derechos políticos proporciona, no sólo la justificación para su ejercicio, sino también la de suspensión estos por actos cometidos por su titular. En efecto, al tener como base las libertades positivas y negativas del ciudadano, éste tiene el derecho a gozar de ese ámbito de libertad protegido; sin embargo, al mismo tiempo el ciudadano está obligado a no atentar contra las condiciones que hacen posible la existencia del Estado Constitucional de Derecho.

Consecuentemente, puede afirmarse que la suspensión de los derechos político-electORALES consiste en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del

ciudadano, cuando a éste se le hubiere comprobado el incumplimiento de sus correlativas obligaciones o se hubiere acreditado su responsabilidad en la infracción de algún ordenamiento legal.

En ese orden de ideas, si bien los derechos y prerrogativas de los ciudadanos consagrados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no son de carácter absoluto, todo límite o condición que se aplica a los derechos relativos a la participación política, como se expuso, debe basarse en criterios objetivos y razonables.

Por consiguiente, de conformidad con la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a una de las causas que generan la suspensión de los derechos y prerrogativas del ciudadano, esto es, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; obedece, en este supuesto, al estado jurídico que guarda el ciudadano que se encuentra en sujeción a proceso.

Ahora bien, del análisis de las constancias que obran en el expediente relativas a la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, de lo manifestado en el informe circunstanciado, así como de los demás documentos que obran en el expediente en que se actúa, valoradas en términos del artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y

atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, permiten arribar a las siguientes consideraciones:

1. El diez de agosto de dos mil uno, la Jueza del Quinto Distrito en materia penal con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, en la causa penal 39/2001, dictó sentencia condenatoria a Juvenal Ortiz Zavala, por el delito de potación de arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, imponiéndole una pena privativa de libertad de dos años, siete meses y quince días, tal como se advierte de las copias certificadas del referido fallo que obran a fojas 072 a 087 de autos.
2. Derivado del dictado de dicha sentencia, el referido órgano jurisdiccional notificó a la autoridad responsable el dieciséis de mayo de dos mil uno, mediante formato de notificación del Poder Judicial NS, con número S 000947433, por lo que procedió a dar de baja del Padrón Electoral al actor por suspensión de derechos político electorales, como la propia responsable lo reconoce en la resolución impugnada a foja 041 del sumario.
3. Posteriormente, el diez de diciembre de dos mil diez, Juvenal Ortiz Zavala acudió al módulo de atención ciudadana 153221 a solicitar la reposición de su credencial de elector, requisitando para tal efecto el Formato Único de Actualización y Recibo con el número de folio 1015322121699, el cual obra a foja 016 del expediente.

4. El veintiocho de enero de dos mil once, dicho ciudadano acudió al módulo de atención en referencia, a efecto de recoger su credencial para votar con fotografía, para lo cual se le informó que el trámite era improcedente por encontrarse suspendido en sus derechos político-electORALES, por lo que promovió instancia administrativa mediante el Formato de Solicitud de Expedición de Credencial para Votar con Fotografía con folio 1115322102479, el cual obra agregado en copia certificada a foja 015 de autos.

El tres de marzo siguiente, la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México emitió resolución declarando improcedente la solicitud de reposición de la credencial para votar solicitada, toda vez que el enjuiciante se encontraba suspendido en sus derechos político-electORALES con motivo del fallo referido en el inciso 1, por lo que se dejaron a salvo sus derechos para hacerlos valer a través de demanda de juicio ciudadano que se resuelve (fojas 038 a 043 de autos).

5. En cumplimiento al requerimiento de diez de marzo de dos mil once, formulado por el magistrado instructor, mediante sendos oficios de diez y quince de marzo del año en curso, el Juez Quinto de Distrito con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, informó sobre la situación jurídica actual de Juvenal Ortiz Zavala en el sentido de que mediante sentencia de diez de agosto de dos mil uno se dictó sentencia condenatoria al actor, el veintitrés siguiente causó ejecutoria y el sentenciado se acogió el beneficio de la condena condicional, como se

advierte de las copias certificadas que obran a fojas 71 a 90 del expediente.

Asimismo, por auto de cinco de julio de dos mil siete, el citado Juez de Distrito tuvo al Director de Control de Sentenciados en Libertad del Órgano Administrativo Desconcentrado, Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de México informando que Juvenal Ortiz Zavala concluyó el control y vigilancia al que se encontraba sujeto, como se advierte de la copia certificada de dicho proveído que obra a foja 093 de autos.

Finalmente, el citado órgano jurisdiccional federal en cumplimiento al requerimiento de referencia, informó a esta Sala Regional el contenido del acuerdo de quince de marzo del año en curso en el que, entre otros, dejó sin efectos la suspensión de derechos político-electorales del actor respecto de la causa penal instruida en su contra en el expediente 39/2001, como se advierte a foja 71 del sumario.

De la intelección de dichas constancias, se advierte que Juvenal Ortiz Zavala, fue condenado por el delito de arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, en la causa penal 39/2001. Sin embargo, dicho ciudadano se acogió al beneficio de la condena condicional y actualmente se encuentra rehabilitado en sus derechos político-electorales.

Por tanto, ha quedado demostrado que Juvenal Ortiz Zavala se encuentra en libertad debido al beneficio de condena condicional que se le concedió en la causa penal seguida en su contra, y ahora la suspensión decretada se encuentra sin efectos, por lo que ante dicha circunstancia no existe causa objetiva ni razonable para que la autoridad responsable negara la expedición de la credencial para votar con fotografía solicitada por el impetrante.

En tal sentido, atendiendo a su actual situación jurídica (libertad) es evidente que la medida adoptada por la autoridad administrativa electoral consistente en la negativa de reponerle al actor la credencial para votar con fotografía es atentatoria de su derecho político-electoral al sufragio, ya que, ante la ausencia del referido documento, su falta de inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal de electores constituye un obstáculo para el ejercicio pleno de su derecho al voto activo.

Al respecto, es orientadora la tesis relevante XXX/2007, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, año 1, número 1, 2008, páginas 93 a 94, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el rubro **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”**, la cual establece que cuando una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra, como en el caso aconteció, la suspensión de derechos político-electORALES concluirá de tal manera que se restituyan

plenamente, lo que se sustenta entre otros, en el principio *pro cive* (interpretación favorable al ciudadano), así como en la tendencia observada en el orden jurídico internacional y en el derecho comparado, de proscribir la limitación de los derechos político-electorales cuando es injustificada.¹⁷

Para concluir, es necesario tener presente que, como se expuso, el Estado mexicano, a través de todas las instancias que la Ley, así como la interpretación que de la misma han realizado sus tribunales, confiere a diversas personas y entidades la calidad de autoridades, se ha obligado a respetar los derechos humanos de carácter político-electoral previstos constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, de suerte que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, a través del despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole, por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho humano.

¹⁷.De igual forma, es orientadora para el caso que nos ocupa, la tesis relevante XV/2007, con el rubro: “**SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL, PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD**”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 96 y 97.

En ese sentido, cabe advertir, que el respeto al carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio *favor libertatis*, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser realizada restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior de este tribunal en la tesis relevante identificada con la clave de publicación S3ELJ 029/2002, que lleva por rubro "**DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**" visible en las páginas 97 y 99, del tomo Jurisprudencia de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual establece que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio.

Conforme hasta lo aquí expuesto, esta Sala Regional considera que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 38, fracción II, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; 23.1, inciso b) 29 y 62.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 5.1 y 25, párrafo 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6, 175, 176, 181, 264, 265 y 270, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los criterios emitidos por

el Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los derechos político-electorales del ciudadano deben restringirse en base a criterios necesarios objetivos y razonables en relación con el efecto útil (*effet utile*) que se pretenda con esa medida. Por lo que, si una persona se encuentra gozando de libertad, por una causa lícita, no existe causa razonable ni objetiva para que sean restringidos sus derechos político-electorales, como acontece en el caso.

En este estado de cosas, es inconcuso que si no existe causa justificada ni razonable para negar al actor el ejercicio de su derecho al voto, debe tenerse expedito su derecho político-electoral a ejercerlo, máxime cuando en términos de los numerales 18, 25, fracción I y 139 del Código Electoral del Estado de México, actualmente se desarrolla un proceso electoral para la renovación del titular del Poder Ejecutivo, el cual se llevará a cabo el primer domingo de julio del año en curso, lo cual se invoca como un hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el acto de autoridad reclamado evidentemente resultaría transgresor de su derecho al voto en los próximos comicios.

-Efectos de la sentencia.

En las relatadas condiciones, al resultar el acto combatido violatorio de los principios de constitucionalidad y legalidad, por conculcar el derecho político-electoral de votar de Juvenal Ortiz Zavala, lo procedente es **revocar** la determinación impugnada

y, en consecuencia, **ordenar** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, realice los trámites que estime procedentes a efecto de que se **inscriba** al actor en el padrón electoral, le **expida** su credencial para votar con fotografía, y lo incluya en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, lo cual deberá realizar en un plazo de **quince días naturales**, contado a partir de que le sea notificada la presente ejecutoria.

Por ende, la autoridad debe corregir cualquier posible inconsistencia que sea obstáculo para el pleno acatamiento de lo ordenado, contando ésta última para su cumplimiento con un plazo de quince días naturales, a partir de la notificación de esta ejecutoria.

Lo anterior encuentra sustento en los artículos 171, párrafo 1, 182, párrafo 1, 191 y 199 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales facultan a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para mantener permanentemente actualizado el Catálogo General de Electores así como el Padrón Electoral y, en su caso, dar de baja a los ciudadanos que hayan efectuado un cambio de domicilio, hubiesen fallecido o, como en el caso, fueren inhabilitados, por lo que es inconcuso que a dicha autoridad le corresponde la obligación, en su oportunidad, de dar de alta de nueva cuenta al ciudadano suspendido, a fin de dar cabal cumplimiento al imperativo legal contenido en el párrafo 8 del numeral 199, en el sentido de mantener actualizado oportunamente todo cambio que afecte el padrón electoral.

De igual forma, la responsable deberá notificar al actor el aviso relativo a que la credencial de elector ya se encuentra disponible para su entrega.

Finalmente, para acreditar la debida observancia de la presente sentencia, **la responsable deberá remitir** a esta Sala Regional, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** al vencimiento del plazo antes mencionado, el informe y demás documentación que justifique y acredite la reincorporación del enjuiciante en el Padrón Electoral, su inscripción en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio y la entrega de su credencial para votar.

Lo resuelto, es acorde a los criterios que han asumido la Sala Superior de este Tribunal en los diversos juicios ciudadanos con la clave SUP-JDC-85/2007, así como esta Sala Regional al resolver los expedientes con las claves ST-JDC-10/2009, ST-JDC-22/2009 y ST-JDC-57/2010, en el sentido de que la negativa por parte de la autoridad administrativa electoral de dar de alta al ciudadano en el padrón electoral, inscribirlo en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio y expedirle su credencial para votar, se considera injustificada cuando el ciudadano en cuestión se encuentra legalmente en libertad por un beneficio otorgado por la autoridad competente.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca la resolución de tres de marzo de dos mil once, dictada por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 32 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, que declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía del actor.

SEGUNDO. Se ordena a la autoridad responsable que dentro del plazo máximo de quince días naturales, contados a partir del día siguiente en que se le notifique la presente ejecutoria, proceda a incorporar en el padrón electoral a Juvenal Ortiz Zavala, le expida y entregue su credencial para votar con fotografía, y lo incluya en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio actual.

TERCERO. La responsable deberá notificar personalmente al actor, el aviso relativo a que la credencial para votar con fotografía, ya se encuentra disponible en el módulo correspondiente para su entrega.

CUARTO. La responsable deberá informar a esta Sala Regional respecto del cumplimiento de esta sentencia, y remitir las constancias que así lo acrediten, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo antes referido.

NOTIFÍQUESE. Por correo certificado al actor, en el domicilio señalado en autos; por oficio, con copia certificada de esta ejecutoria a la autoridad responsable; y por estrados a

los demás interesados; asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano judicial en Internet.

En su oportunidad, y de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes y remítase el expediente al Archivo Jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante la Secretaría General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SANTIAGO NIETO CASTILLO.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

ADRIANA M. FAVELA HERRERA CARLOS A. MORALES PAULÍN
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ LUIS ORTÍZ SUMANO