

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

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-1090/2019

**ACTOR:** ALDO CRUZ GUTIÉRREZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL  
REGISTRO FEDERAL DE  
ELECTORES DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL POR  
CONDUCTO DE LA VOCALÍA  
RESPECTIVA DE LA 15 JUNTA  
DISTRITAL EJECUTIVA EN LA  
CIUDAD DE MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:**

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL  
ENNGROSE:**

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIADO:**

IVONNE LANDA ROMÁN Y LUIS  
ENRIQUE RIVERO CARRERA

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública, **confirma** la negativa de expedir la credencial para votar al actor.

**G L O S A R I O**

**Código Penal Local**

Código Penal Local para el Distrito Federal  
(ahora Ciudad de México)

---

<sup>1</sup> En adelante, todas las fechas a las que se haga mención se entenderán referidas a este año, salvo precisión en contrario.

<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Credencial</b>	Credencial para votar
<b>DERFE</b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y Electoras) del Instituto Nacional Electoral
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Juicio de la Ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Registro</b>	Registro Federal de Electores (y Electoras)
<b>Resolución Impugnada</b>	Determinación emitida el (25) veinticinco de septiembre por la Vocalía de la Junta Distrital, que declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar del actor
<b>Vocal</b>	Vocal del Registro Federal de Electores (y Electoras) en la 15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México

## ANTECEDENTES

**I. Solicitud de Credencial.** El (26) veintiséis de junio, el actor se presentó ante un Módulo de Atención Ciudadana del INE, a solicitar la expedición de una nueva Credencial -para lo cual inició el trámite de reincorporación al padrón electoral y cambio de domicilio- mismo que fue rechazado.

**II. Resolución Impugnada.** Derivado de lo anterior, el (2) dos de septiembre, el actor solicitó nuevamente la expedición de su Credencial, lo cual motivó el inicio de la instancia administrativa prevista en el artículo 143 de la Ley Electoral.

**III. Improcedencia.** El (25) veinticinco de septiembre, la

autoridad responsable emitió la Resolución Impugnada, en la que declaró la improcedencia de la solicitud de expedición de Credencial del actor<sup>2</sup>.

#### **IV. Juicio de la Ciudadanía**

**1. Demanda.** Inconforme con lo anterior, el (3) tres de octubre, el actor interpuso Juicio de la Ciudadanía.

**2. Remisión y Turno.** El (10) diez de octubre, se integró el expediente SCM-JDC-1090/2019 y fue turnado al Magistrado Héctor Romero Bolaños, quien lo tuvo por recibido al día siguiente, admitió la demanda y, en su oportunidad cerró la instrucción.

**3. Rechazo del proyecto.** En sesión pública de esta fecha, se presentó la propuesta de resolución en el sentido de revocar la Resolución Impugnada, la cual fue rechazada por mayoría de votos, por lo cual encargándose la realización del engrose a la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERA. Jurisdicción y Competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio al ser promovido por un ciudadano para controvertir la negativa de la DERFE -a través de una oficina en la Ciudad de México- de expedir su Credencial; supuesto normativo y ámbito territorial respecto del que tiene competencia y en el que ejerce jurisdicción esta Sala Regional. Lo anterior, con fundamento en:

---

<sup>2</sup> Documento agregado en las hojas 9-11 del expediente en el que se actúa.

**Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 186 fracción III inciso c) y 195, fracción IV inciso a).

**Ley de Medios.** Artículos 79 numeral 1, 80 numeral 1 inciso a) y 83 numeral 1 inciso b) fracción I.

**Acuerdo INE/CG329/2017<sup>3</sup>** que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

**SEGUNDA. Autoridad responsable.** Tiene dicha calidad la DERFE por conducto del Vocal, pues de acuerdo con los artículos 62, 72 y 126 de la Ley Electoral, el INE brinda a la ciudadanía los servicios inherentes al Registro por conducto de sus vocalías, y juntas locales y distritales ejecutivas.

Resulta aplicable la jurisprudencia 30/2002 de la Sala Superior, de 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<sup>4</sup>.**

**TERCERA. Requisitos de procedencia**

---

<sup>3</sup> Aprobado por el Consejo General del INE el (20) veinte de julio de dos mil (2017) diecisiete.

<sup>4</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003 (dos mil tres), páginas 29 y 30..

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1; 9 párrafo 1 y 79 párrafo 1, de la Ley de Medios.

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito y se encuentra firmada por el actor; contiene la expresión de hechos y agravios, así como el acto impugnado y la autoridad responsable.

**b) Oportunidad.** El presente medio de impugnación es oportuno. En el expediente no consta la fecha en que el actor conoció la Resolución Impugnada, y la autoridad responsable no hace valer alguna causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de la demanda ni refiere la fecha en que notificó dicho acto.

En ese sentido, debe estimarse oportuna la demanda en atención a la Jurisprudencia 8/2001 de Sala Superior de rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**<sup>5</sup>.

**c) Legitimación.** El actor tiene legitimación ya que es un ciudadano que promueve por propio derecho, alegando la negativa de expedir su Credencial por parte de la DERFE.

**d) Interés jurídico.** Está satisfecho, toda vez que la negativa de expedir la Credencial del actor podría vulnerar sus derechos político-electorales.

---

<sup>5</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002 (dos mil dos), páginas 11 y 12.

**e) Definitividad.** La Resolución Impugnada es definitiva y firme, pues de conformidad con el artículo 143, párrafo 6, de la Ley Electoral, la resolución que declare improcedente la instancia administrativa es impugnada ante este Tribunal Electoral.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía y no advertirse alguna causal de improcedencia, deberán analizarse los agravios contenidos en la demanda.

#### **CUARTA. Agravios**

Es importante destacar que el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, señala que este Tribunal debe suplir la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre que puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Lo anterior, atendiendo también a la jurisprudencia 03/2000, de Sala Superior de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**<sup>6</sup>.

En ese sentido, la demanda realizada en el formato que proporcionó el Vocal al actor, señala que la Resolución Impugnada le causa agravio pues a pesar de haber cumplido los trámites y requisitos necesarios, se negó la expedición de su Credencial.

#### **QUINTA. Estudio de fondo**

---

<sup>6</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001 (dos mil uno), página 5.

El agravio del actor es **infundado** -no tiene razón- en atención a lo siguiente:

## **5.1 Marco normativo**

**5.1.1 La suspensión de los derechos político-electorales y las variables para su rehabilitación.** En términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en su texto y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; son titulares de las garantías establecidas para su protección; y su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que dichos ordenamientos dispongan.

Uno de los derechos de la ciudadanía, está reconocido en el artículo 35, fracción I, de la Constitución, el cual establece el derecho a votar en las elecciones populares.

Este tipo de derechos puede ser restringido si se actualiza alguna de las causas expresamente previstas en el artículo 38 de la Constitución, de entre las cuales destaca -para este caso- la restricción por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión<sup>7</sup>.

Acorde con el último párrafo de dicho artículo, la ley fijará los casos en que se pierden y suspenden los derechos de la ciudadanía, así como la manera de rehabilitarlos.

---

<sup>7</sup> **Artículo 38.-** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos (y ciudadanas) se suspenden:

(...)

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

(...)

En el marco Interamericano, el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todas las personas deben gozar del derecho y oportunidad de votar en elecciones periódicas y auténticas, realizadas a través del sufragio universal, igual y secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado.

De conformidad con el párrafo 2 de dicho artículo, la ley puede reglamentar el ejercicio de tal derecho (al voto) por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena de juez o jueza competente en proceso penal.

De este modo, la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos político-electorales no constituye una restricción indebida, pues no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones o restricciones objetivamente previstas en la ley.

Así, los Estados pueden establecer restricciones o estándares mínimos para regular el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, si son razonables -de acuerdo a los principios de la democracia representativa-, a fin de garantizar la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de las y los electores que refleje la soberanía del pueblo.

**5.1.2 La Credencial y su marco normativo.** Para ejercer el derecho al voto, el artículo 41, Base V, Apartado B, párrafo primero, de la Constitución, establece que el INE debe



integrar un Padrón Electoral con base en el cual se expedirá a las personas su Credencial -documento indispensable para votar-.

Así, en términos de los artículos 7, 9, 130 y 131, párrafo 2, de la Ley Electoral, la ciudadanía tiene derecho a votar y para ejercerlo requiere estar inscrita en el Registro y tener una Credencial, siendo obligación de la autoridad electoral expedirla. Sin embargo, como ha quedado asentado, para que las personas puedan contar con ella, requieren estar inscritas en el Padrón Electoral.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 129, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral, el Padrón Electoral se integrará con los datos que aporten las autoridades competentes, relacionados con el fallecimiento de las personas, así como con la habilitación, inhabilitación y rehabilitación de sus derechos político-electorales.

Por su parte, el artículo 154 de la Ley Electoral, dispone que, para mantener permanentemente actualizado el Padrón Electoral, la DERFE recabará, de entre diversas autoridades, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte; para lo cual establece que los jueces y juezas deben notificar al INE cuando emitan resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos político-electorales de una persona.

Con relación a ello, el artículo 155, párrafo 8, de la Ley Electoral, establece que aquellas personas que hayan sido suspendidas en el ejercicio de sus derechos político-

electorales por resolución judicial **serán excluidas del Padrón Electoral y de la lista nominal de personas electorales durante el periodo que dure la suspensión.**

En ese contexto, y tal y como establece ese artículo, aquellas personas que hayan sido suspendidas en el ejercicio de sus derechos político-electorales por resolución judicial, serán excluidas del Padrón Electoral y del respectivo listado nominal **durante el periodo que dure dicha suspensión.**

Conforme a ese precepto, la DERFE debe reincorporar al Padrón Electoral a las personas rehabilitadas en sus derechos político-electorales siempre que se actualice alguna de las hipótesis a que se refiere que son:

1. Cuando las autoridades competentes le notifiquen la rehabilitación de sus derechos político-electorales, o bien,
2. Cuando la persona acredite que ha cesado la causa de la suspensión de sus derechos político-electorales o que los mismos han sido rehabilitados.

**5.1.3 La suspensión de los derechos político-electorales impuesta como pena en una sentencia penal.** Como ha quedado establecido, el último párrafo del artículo 38 de la Constitución dispone que las causas por las que podrán suspenderse y rehabilitarse los derechos de la ciudadanía serán establecido en una ley.

En atención a ello, las leyes penales establecen los tipos de suspensión de derechos político-electorales, las causas en que debe imponerse y el momento en que termina.

En este caso, el artículo 30 del Código Penal Local establece las distintas penas que pueden imponerse por la comisión de las conductas que tipifica como delitos, entre las cuales destacan, la pena de prisión (fracción I) y la pena de suspensión de derechos (fracción VII).

Tal ordenamiento, conceptualiza a la pena de prisión como la privación de la libertad (artículo 33), y la de suspensión de derechos como su pérdida temporal (artículo 56).

A propósito de lo anterior, el artículo 57 del Código Penal Local<sup>8</sup> dispone que la suspensión de derechos políticos de una persona puede imponerse a través de dos modalidades:

1. Por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la pena de prisión, que comienza y concluye con esta última, y
2. De manera autónoma (sin que vaya acompañada de pena de prisión), que comienza cuando causa ejecutoria la sentencia.

En efecto, la suspensión de los derechos político-electorales prevista en el artículo 57, fracción I, del Código Penal Local, es decir, la que se impone por ministerio de ley, no tiene un carácter autónomo sino accesorio, pues se decreta en la

---

<sup>8</sup> **Artículo 57.** La suspensión y la privación de derechos son de dos clases:  
I. La que se impone por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la pena de prisión; y  
II. La que se impone como pena autónoma.  
En el primer caso, la suspensión o privación comenzarán y concluirán con la pena de que sean consecuencia.  
En el segundo caso, si la suspensión o la privación se imponen con pena privativa de la libertad, comenzarán al cumplirse ésta y su duración será la señalada en la sentencia. Si la suspensión o la privación no van acompañadas de prisión, empezarán a contar desde que cause ejecutoria la sentencia. A estas mismas reglas se sujetará la inhabilitación.

sentencia como consecuencia de la imposición de la pena de prisión y, conforme a dicho ordenamiento, la suspensión dura el tiempo que se haya determinado que la persona esté privada de su libertad, pues según el propio texto legal, comienza y concluye con la pena de que es consecuencia.

Asimismo, con respecto a la suspensión de los derechos político-electorales, a que se refiere la Constitución, el artículo 58 del Código Penal Local<sup>9</sup> establece, en lo que interesa, que la pena de prisión produce la suspensión no solo de los derechos civiles de una persona, sino también de sus derechos políticos en los términos de la Constitución, la cual comenzará al momento en que cause ejecutoria la sentencia respectiva y concluirá cuando se extinga la pena de prisión.

En razón de lo anterior, es posible advertir que cuando se emite una sentencia condenatoria en el ámbito penal, que implique pena de prisión, la suspensión de los derechos político-electorales debe ser impuesta de manera concomitante -simultánea de manera necesaria- a aquélla (la prisión), en el entendido de que la conclusión de la suspensión de derechos depende de la extinción de la pena de prisión.

A propósito de lo anterior, el artículo 94 del Código Penal Local establece que la potestad para ejecutar las penas y las

---

<sup>9</sup> **Artículo 58. (Suspensión de derechos como consecuencia de la pena de prisión).** La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos, en los términos previstos en la Constitución, y en su caso, los derechos de tutela, curatela, para ser apoderado o apoderada, defensor o defensora, albacea, perito, depositario o depositaria, interventor o interventora judicial, síndico o síndica o interventor o interventora en concursos, árbitro, árbitra, arbitrador, arbitadora o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y concluirá cuando se extinga la pena de prisión.

medidas de seguridad, se extingue, entre otras razones, por el cumplimiento de la pena o de la medida de seguridad.

Respecto al cumplimiento de la pena o medida de seguridad, el artículo 97 del Código Penal Local establece que la potestad para su ejecución, se extingue por el cumplimiento de las mismas o de las penas por las que se hubiesen sustituido o conmutado.

En suma, este es el marco normativo en el ámbito local que regula la suspensión de los derechos políticos que se impone como consecuencia de la pena de prisión por sentencia ejecutoria.

**5.1.4 El sistema de justicia de ejecución penal.** Con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el (18) dieciocho de junio de (2018) dos mil dieciocho, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución, a fin de rediseñar un modelo de reinserción social (previsto en el párrafo segundo del artículo 18), así como un régimen de modificación y duración de penas (establecido en el párrafo tercero del artículo 21), mismo que, según su artículo quinto transitorio, entró en vigor (3) tres años después, es decir, el (19) diecinueve de junio de (2011) dos mil once.

La mencionada reforma tuvo un impacto integral en la normativa que regula el sistema de ejecución de sanciones, así como el sistema penitenciario.

Una de sus implicaciones fue establecer una clara división

entre las funciones de las autoridades vinculadas a la ejecución de las sanciones penales: se otorgó la administración de las prisiones, de manera exclusiva, al Poder Ejecutivo, mientras que lo concerniente el régimen para la modificación y duración de las penas -incluida la vigilancia de la legalidad en su ejecución- quedó reservada al Poder Judicial<sup>10</sup>.

Debido a este nuevo diseño constitucional, fue fundamental crear la figura del juez o jueza de ejecución de sanciones penales, surgida en respuesta a la necesidad de controlar - con ciertas condiciones y garantías- la legalidad de las acciones de la administración penitenciaria. Así, dichos jueces y juezas ejercen funciones de rectoría en la ejecución de sanciones, como órgano especializado del poder judicial.

Fue así como el sistema de justicia de ejecución penal, a través de los juzgados especializados en esa materia, logró consolidar la judicialización de la ejecución de las sanciones penales, cuya característica fundamental es el cumplimiento, la modificación y la duración de las penas, así como las medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial. Esto, derivado -como se relató- de una modificación constitucional, y no solamente legal.

Lo anterior, es recogido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 17/2012 (10a.), de rubro: **PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011**<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo 21, párrafo tercero de la Constitución.

<sup>11</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro XIII, octubre de 2012 (dos mil doce), Tomo 1, página 18.

Como se advierte, con la entrada en vigor de la mencionada reforma constitucional, se generó un cambio sustancial pues actualmente, ya no corresponde a las autoridades administrativas la supervisión de los medios utilizados para lograr la reinserción social de la persona sentenciada y de los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias -lo cual comprende la rehabilitación de sus derechos suspendidos-, sino a las autoridades judiciales, en particular, a los jueces y a las juezas de ejecución de sanciones en materia penal, a quienes corresponde asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que se puedan producir en su cumplimiento.

Ahora bien, de conformidad con el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución, cualquier ley debe contener los elementos mínimos para regular las relaciones que se entablen entre las autoridades y las personas gobernadas, a fin de que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Sobre esta línea, debe tomarse en cuenta la trascendencia de la función de la autoridad judicial en la etapa de ejecución de sentencia, porque el principio de judicialización de la ejecución de las penas está vinculado a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad.

Lo anterior quiere decir que dicha reforma constitucional forjó una nueva vertiente en la que el derecho de las personas sentenciadas, está asignado a la autoridad judicial para que resuelva, entre otros, sobre los beneficios relativos a las

penas que se les haya impuesto.

Es así como la judicialización de la ejecución de penas involucra la protección de los derechos humanos al debido proceso, audiencia, defensa, petición y acceso a la jurisdicción.

Por tales razones, en aras de garantizar plenamente la protección a tales derechos y la seguridad jurídica del actor, es necesario verificar el alcance de las atribuciones de los jueces y juezas de ejecución de sanciones penales, respecto a la rehabilitación de los derechos político-electorales de las personas sentenciadas.

En este escenario se expidió la Ley de Ejecución de Sanciones<sup>12</sup> (a partir de la cual el actor obtuvo el beneficio de libertad preparatoria), con el objeto de regular el cumplimiento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad, así como la organización, administración y operación del sistema penitenciario local, para lograr la reinserción social de las personas sentenciadas (artículo 2, fracciones I y II).

En consonancia con lo anterior, conforme al artículo 3, fracción V, de dicha Ley, uno de los principios rectores de la ejecución de las penas o medidas de seguridad y del sistema penitenciario, es la judicialización, consistente en que las cuestiones relativas a la sustitución, modificación o extinción

---

<sup>12</sup> Dicha ley fue publicada el (17) diecisiete de junio de (2011) dos mil once en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal. A dicha ley, le antecedió la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el diecisiete de septiembre de (1999) mil novecientos noventa y nueve, vigente durante la instrucción de la causa penal seguida contra el actor.



de las penas o medidas de seguridad, se ventilen ante el juez o jueza de ejecución en audiencia incidental que se desarrolle oralmente y se rija por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, referidos en la Constitución y en esa Ley.

Con relación a lo anterior, el artículo 9, fracciones I, III, VII, X y XI de la referida Ley de Ejecución de Sanciones<sup>13</sup>, establece algunas atribuciones que tiene el juez o la jueza de ejecución, entre las que destacan las siguientes:

- a) Declarar **extintas** las penas o medidas de seguridad;
- b) Vigilar el **cumplimiento de cualquier sustitutivo o beneficio** relacionado con dichas penas o medidas;
- c) Librar las **órdenes de reaprehensión** en los casos que procedan en ejecución de sentencia;
- d) Entregar la **constancia de libertad definitiva** a la persona sentenciada que lo solicite, y
- e) Decretar la **rehabilitación de los derechos** de las personas sentenciadas una vez cumplido el término de la suspensión señalado en la sentencia.

Ahora bien, el artículo 29 de la Ley de Ejecución de Sanciones citada, prevé la existencia de cuatro beneficios penitenciarios:

1. Reclusión domiciliaria mediante monitoreo a distancia;

---

<sup>13</sup> **ARTÍCULO 9º. ATRIBUCIONES DEL JUEZ DE EJECUCIÓN.** El Juez (o la Jueza) de Ejecución tendrá las siguientes atribuciones:

I. Hacer cumplir, sustituir, modificar o declarar extintas las penas o medidas de seguridad; ...

III. Librar las órdenes de reaprehensión que procedan en ejecución de sentencia; ...

VII. Vigilar el cumplimiento de cualquier sustitutivo o beneficio relacionado con las penas o medidas de seguridad impuestas en sentencia definitiva; ...

X. Entregar al sentenciado que lo solicite, su constancia de libertad definitiva;

XI. Rehabilitar los derechos de los sentenciados una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia; ...

2. Tratamiento Preliberacional;
3. **Libertad Preparatoria**, y
4. Remisión parcial de la pena.

Todos ellos, según su propia regulación específica, son medidas mediante las que la persona sentenciada a pena de prisión puede verse beneficiada y obtener su libertad anticipada aunque la condena a pena de prisión continúe vigente.

La concesión de tales beneficios corresponde originalmente al juez o jueza de ejecución, quien en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de esa ley, emitirá la resolución que en derecho corresponda.

En caso de otorgar alguno de esos beneficios, el artículo 43 de la Ley de Ejecución de Sanciones dispone que la persona beneficiada tendrá la obligación de informar el lugar de su residencia y de trabajo, debiendo presentarse cada (30) treinta días ante la autoridad que se determine y, en su caso, acreditar el cumplimiento de las medidas de tratamiento propuestas.

Como se advierte, quien se acoge a algún beneficio penitenciario no goza de libertad definitiva, sino de una libertad condicionada.

Refrenda lo anterior, el hecho de que las personas sentenciadas que disfrutan de algún beneficio están sujetas a la vigilancia de la autoridad determinada por el juez o la jueza de ejecución, por el tiempo que les falte para extinguir su sanción, acorde al artículo 45 de la Ley de Ejecución de

Sanciones.

Esto deja de manifiesto que los referidos beneficios no implican una sustitución de la pena de prisión originalmente impuesta, pues ésta subsiste mientras no se cumpa en su totalidad.

Por ello, el efecto de tales beneficios es dar un tratamiento especial a las personas que fueron sentenciadas, quienes pueden salir de prisión, aunque no hayan cumplido sus condenas por completo.

Por su parte, el artículo 46 de la mencionada Ley dispone que la libertad definitiva de una persona sentenciada se otorga por el juez o la jueza de ejecución, una vez que la pena privativa de libertad haya sido cumplida.

Decretada la libertad definitiva, acorde con el artículo 49 de dicha Ley, la persona liberada puede exigir que sean rehabilitados sus derechos político-electorales, civiles, de familia o cualquier otro que haya sido suspendido con motivo del procedimiento penal y la sanción impuesta.

Finalmente, el artículo 51 de la Ley en comento, dispone que la rehabilitación de los derechos será ordenada por el juez o la jueza de ejecución, y dicha resolución la comunicará a las autoridades correspondientes.

De lo anteriormente expuesto, son evidentes las funciones de rectoría que el juez o la jueza de ejecución tienen dentro del sistema de justicia de ejecución penal, lo cual quedó de manifiesto a partir del (19) diecinueve de junio de (2011) dos

mil once, fecha en la cual entró en vigor el rediseño al régimen de imposición, modificación y duración de las penas, con motivo de la reforma constitucional publicada el (18) dieciocho de junio de (2008) dos mil ocho.

## **5.2 Pronunciamiento de esta Sala Regional**

El actor acude a esta Sala Regional buscando la tutela del derecho político-electoral de votar que según afirma, le fue violado por la DERFE.

Para ello controvierte la improcedencia de expedir su Credencial que según su dicho, a pesar de haber realizado los trámites necesarios, no le fue entregada.

Al respecto, la improcedencia decretada por el Vocal se sustenta en que el registro del actor en el Padrón Electoral fue dado de baja por la suspensión de sus derechos político-electorales, derivado de una causa penal en que el Juez Sexagésimo Cuarto de Paz Penal del antes Distrito Federal, le impuso pena privativa de la libertad.

Asimismo, la responsable advirtió que el actor no exhibió documentación alguna a través de la cual comprobara el cese de la suspensión o haber sido rehabilitado en sus derechos político-electorales.

También consideró el oficio 3955 remitido por el citado Juez de Paz Penal, a través del cual informó que el actor fue condenado a (12) doce años (2) dos meses y (15) quince días de prisión, periodo que aún se encuentra transcurriendo, por lo que no se encuentra rehabilitado de sus derechos

político-electorales, hasta el fin de su condena que es el (14) catorce de julio de (2024) dos mil veinticuatro.

Esto es, la suspensión de los derechos político-electorales del actor se dio a causa de una sentencia ejecutoria en que se impuso como condena la privación de su libertad.

Ahora bien, del expediente se advierte que la Jueza Cuarta de Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México informó respecto de la libertad condicionada, en su modalidad de supervisión sin monitoreo electrónico, que goza el actor.

Sin embargo, y a pesar de que este beneficio penitenciario consiste en su excarcelación, ello **no significa que actualmente disponga de su libertad definitiva o que haya cumplido la totalidad de su condena**<sup>14</sup>.

En ese sentido, el actor únicamente gozará de un **beneficio penitenciario** hasta que transcurra el tiempo que falta para extinguir la pena que le fue impuesta y compurgue su sentencia -(14) catorce de julio de (2024) dos mil veinticuatro-, fecha en la que podrá exigir que los derechos que le fueron suspendidos sean rehabilitados.

No pasa desapercibido que la Sala Superior ha establecido que la libertad de una persona es una condicionante fundamental e indispensable para que sus derechos político-electorales no sean suspendidos; sin embargo, ello es así, en tanto la persona no haya sido sentenciada a pena de prisión,

---

<sup>14</sup> Tal y como se sostuvo en los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-100/2019, SCM-JDC-136/2019, SCM-JDC-157/2019.

o se haya extinguido o sustituido dicha pena, lo cual implicaría su libertad definitiva.

Al emitir la tesis de jurisprudencia 39/2013 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**<sup>15</sup>, la Sala Superior determinó que la suspensión de los derechos o prerrogativas de una persona por estar sujeta - por auto de formal prisión- a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, no se justifica cuando materialmente no se le ha recluso a prisión **al no haber sido sentenciada**, por lo que en atención a su derecho a la **presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de tales derechos.**

Por su parte, al emitir la jurisprudencia 20/2011, de 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)**<sup>16</sup>, determinó que si la suspensión de derechos político-electorales es consecuencia de la aplicación de una pena de prisión, tal medida debe desaparecer cuando la pena corporal es sustituida por otra que no limite la libertad personal, como puede ser multa, trabajo en beneficio de la comunidad, o tratamiento en libertad o prelibertad, entre otras, a través de las cuales se haya extinguido la pena de prisión, sin que ello se permita

---

<sup>15</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 76, 77 y 78.

<sup>16</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41, 42 y 43.

cuando la libertad no es definitiva.

Incluso, al resolver los Juicios de la Ciudadanía **SUP-JDC-352/2018** y **SUP-JDC-353/2018** acumulados, determinó que si una persona se encuentra privada de su libertad por estar en prisión de manera preventiva, pero sin haber sido sentenciada, puede votar en elecciones populares, en el entendido de que goza de la presunción de inocencia, por lo que es jurídicamente válido que vote, incluso, dentro de prisión.

En el presente caso está acreditado que el actor fue condenado a pena de prisión, y si bien actualmente goza del beneficio de libertad condicionada, ello no implica que disponga de su libertad definitiva (pues la pena de prisión a la que fue condenado no ha sido compurgada ni sustituida), la cual constituye el presupuesto indispensable para alcanzar la rehabilitación de sus derechos políticos por parte del Juez de Ejecución de Sanciones Penales.

Como se ha establecido, el juez o la jueza de ejecución es la autoridad judicial que ejerce funciones de rectoría dentro del modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, de ahí que resulte indiscutible que tienen atribuciones de vigilar que la pena se cumpla en la forma y términos en que fue pronunciada, así como para decretar la rehabilitación de los derechos de una persona a quien en su momento le fueron suspendidos al haber sido sentenciada a la pena de prisión.

En ese sentido, no es posible otorgar al actor su Credencial,

pues no dispone de libertad definitiva lo que conllevó la suspensión sus derechos político-electorales por sentencia firme emitida por el Juez Sexagésimo Cuarto de Paz Penal del antes Distrito Federal; situación que no viola el derecho que aduce vulnerado, el cual, se insiste, **está suspendido** por sentencia firme por lo que debe **confirmarse** la Resolución Impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO. Confirmar** la resolución impugnada.

**Notificar** personalmente al actor; por correo electrónico a la autoridad responsable, y por estrados a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**



MAGISTRADO

MAGISTRADA

JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA

MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, RESPECTO DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-1090/2019.<sup>17</sup>**

Con el debido respeto me permito disentir del criterio sustentado en la sentencia aprobada por la mayoría, pues no comparto que en el caso se confirme la negativa de expedición de la credencial para votar del actor por considerar que se encuentra suspendido de sus derechos políticos.

Por una parte, considero que el actor se encuentra en goce de sus derechos políticos; y, en todo caso, debe tutelarse *ex officio* -de forma oficiosa- su derecho a la identidad en su vertiente de contar con un medio de identificación oficial; cuestiones que a continuación se detallan.

---

<sup>17</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En este voto particular colaboró Mónica Calles Miramontes.

## **A. CREDENCIAL COMO INSTRUMENTO PARA EJERCER DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

### **1. Derechos político-electorales.**

El artículo 41, Base V, Apartado B, párrafo primero, de la Constitución establece que el INE debe integrar un Padrón Electoral y las listas nominales.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución se prevé que es derecho de las y los ciudadanos votar en las elecciones populares, para elegir a quienes han de integrar los órganos democráticos representativos. Este derecho está previsto de igual forma en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### **2. Suspensión de derechos político-electorales por causa penal**

De acuerdo con el artículo 38 de la Constitución<sup>18</sup> existen diversos supuestos para la suspensión de los derechos y prerrogativas de la ciudadanía derivado de causas penales. Para el asunto que nos ocupa destacamos las siguientes:

---

<sup>18</sup> **Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los 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 señalare 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.”

- Por estar **sujeto a un proceso criminal** por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II).
- Durante la **extinción de una pena** corporal (fracción III).
- Por **sentencia ejecutoria que imponga** como pena esa suspensión (fracción VI).

De lo anterior, puede advertirse como elemento diferenciador que, en la primera de las hipótesis (fracción II del artículo 38 de la Constitución) la persona se encuentra sujeta a proceso, por lo que no existe una sentencia condenatoria en su contra.

Por su parte, las **fracciones III y VI** del numeral en cita, establecen supuestos en los que **una persona fue objeto de sentencia condenatoria**.

La diferencia entre estas últimas radica en que la **fracción III** -durante la extinción de la pena- hace alusión a una **pena accesoria**, es decir, es consecuencia de la compurgación de una pena privativa de la libertad; mientras que la **fracción VI** -por sentencia que la imponga- hace referencia a una **pena autónoma**, es decir, que se impone de manera específica en sentencia ejecutoria.

**En el caso concreto, nos encontramos ante el supuesto en el que la suspensión de derechos político-electorales es una sanción accesoria,** derivada la pena privativa de libertad a la que fue condenado el actor. Esto es, operó como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión.

**3. Criterios en torno a la suspensión de derechos político-electorales de personas vinculadas a proceso penal.**

Para el caso en cuestión, además de las disposiciones normativas aplicables es necesario llevar a cabo un análisis de los criterios que en torno al tema ha emitido tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como este Tribunal Electoral.

En cuanto a la fracción II del artículo 38 de la Constitución (persona sujeta a proceso penal), la Suprema Corte estableció un importante criterio en la **jurisprudencia P./J. 33/2011**, de rubro: **“DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”**.<sup>19</sup>

En dicha jurisprudencia se definió que al encontrarse una persona vinculada a proceso penal el derecho a votar únicamente se suspende **cuando el procesado se encuentre privado de su libertad**.

Lo anterior, derivado de **una imposibilidad física para ejercer ese derecho**, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

Si bien es cierto, el criterio en cuestión se asumió **para aquellas personas vinculadas a proceso**, respecto de

---

<sup>19</sup> P./J. 33/2011. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, Pág. 6

quienes también debe tutelarse el derecho a la presunción de inocencia; se destaca que la Suprema Corte asumió que un elemento esencial a considerar en la interpretación del artículo 38, fracción II de la Constitución era la **posibilidad material del ejercicio del derecho a votar**.

En el mismo sentido, el Tribunal Electoral emitió la **jurisprudencia 39/2013**, 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”**.<sup>20</sup>

Al respecto, en el criterio señalado se definió que aun cuando la persona haya sido sujeta a un proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluido a prisión, no había razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales.

Así, las máximas autoridades jurisdiccionales decidieron que, en el caso de las personas que están vinculadas a proceso, al realizar una interpretación directa del precepto constitucional en cuestión, era necesario armonizar sistemáticamente, acorde con el principio *pro persona*, en su vertiente de preferencia interpretativa, mayor protección y fuerza expansiva de los derechos humanos.

En tal contexto, determinaron la necesidad de identificar la suspensión del derecho a votar desde una perspectiva de la imposibilidad material que tendrían las personas a las que se les sigue el proceso penal privadas de su libertad, respecto

---

<sup>20</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 76, 77 y 78.

de las que no estaban privadas de ella. Desde luego, **en ambos casos opera el principio de presunción de inocencia**; pero al interpretar esta restricción al derecho humano se estableció **la existencia de un elemento en torno a la operatividad en el ejercicio del voto.**

#### **4. Criterios en torno a las personas a quienes se les conceden beneficios penitenciarios.**

En el tema de las personas a quienes se les concede un beneficio penitenciario, también existen pronunciamientos de la Suprema Corte; cabe destacar que la jurisprudencia emana de la interpretación de las normas del Código Penal para el Distrito Federal, que es la normatividad aplicable para el caso del actor.

En la **jurisprudencia P./J. 86/2010** de rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTIENDO EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA”**<sup>21</sup>, la Suprema Corte distinguió que en la legislación penal del entonces Distrito Federal, los beneficios penitenciarios para quien sea condenado por la comisión de un delito, se clasifican en los siguientes:

- La sustitución de la pena de prisión, y
- La suspensión condicional de la ejecución de la pena;

Cobra gran trascendencia los argumentos que la Suprema Corte emitió en la sentencia que dio origen a la jurisprudencia citada, que se encuentran contenidos en la contradicción de

---

<sup>21</sup> Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, septiembre de 2010, Pág. 23

tesis 15/2010, ya que se explica a mayor detalle la diferencia entre estas instituciones jurídicas.

En el caso de **la suspensión condicional de la pena**, se conceptualizó como una institución de carácter jurídico penal, cuya finalidad es la **suspensión de las sanciones impuestas a los delincuentes**, siempre y cuando carezcan de antecedentes penales de mala conducta, y que la pena consista en una prisión que **no exceda de cinco años**.

Así, el resultado del beneficio de la suspensión de la ejecución de la pena se traduce en que el sentenciado no recupera totalmente su libertad de tal modo que la condena se sigue cumpliendo y la pena privativa de su libertad también.

De este modo, **la suspensión condicional de la pena no implica una modificación de la pena**, sino una forma de cumplimiento de la misma, dando como resultado que, aunque se conceda este beneficio deben permanecer **suspendidos los derechos políticos del sentenciado**.<sup>22</sup>

La Suprema Corte también consideró que, la consecuencia antes señalada **no opera para el beneficio de la sustitución de la pena privativa de libertad**, en donde la persona ya no está condenada a cumplir la pena privativa de libertad, sino que debe cumplir el “**sustitutivo**”.

Al respecto, enunció como **sustitutivos de la pena**, los siguientes:

- Multa

---

<sup>22</sup> Este argumento se plasmó en la jurisprudencia P./J. 86/2010.

- Trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad
- **Tratamiento en libertad**
- **Semilibertad**

Este criterio también se desprende de la **jurisprudencia 1a./J. 74/2006** de rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA,”**<sup>23</sup> (legislación de Nuevo León), estableciéndose que cuando **la pena de prisión es sustituida**, la suspensión de derechos políticos como pena accesoria de la primera, **sigue la misma suerte que aquella, pues debe entenderse que se sustituye la pena en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos que le es accesoria.**

Conforme a lo anterior, la Suprema Corte estableció con carácter de jurisprudencia que cuando la suspensión de derechos político-electorales es una pena accesoria y al otorgarse un beneficio penitenciario **el derecho a votar puede ser restituido siempre que se trate de una sustitución de la pena**, situación contraria ocurre cuando es otorgado el beneficio de la “suspensión condicional de la pena”.

Al mismo criterio arribó el Tribunal Electoral en la **jurisprudencia 20/2011**, de rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE**

---

<sup>23</sup> Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917, septiembre 2011. Tomo III. Penal Primera Parte - SCJN Sección - Sustantivo, Pág. 263



**LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).”<sup>24</sup>**

Ahora bien, debe destacarse que las disposiciones normativas bajo las cuales la Suprema Corte analizó estas dos instituciones nos advierten rasgos distintivos, pues, **la “suspensión condicional” se impone al momento de emitir sentencia** con la finalidad de que la persona condenada no compurgue la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario se torne pernicioso a quienes delinquen de forma primaria y cometen delitos menos graves. Por el contrario, los sustitutivos pueden ser concedidos una vez que se ha compurgado una parte de la pena de prisión.<sup>25</sup>

El tema de la distinción entre la suspensión o la sustitución de la pena como beneficios penitenciarios ha sido analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte, y en la Contradicción de Tesis 77/2005 se establecieron criterios importantes al respecto.

En primer lugar, se analizó que en los códigos penales tradicionalmente han regulado dos beneficios para el sujeto que haya sido condenado por la comisión de un delito, regulados como instituciones jurídicas distintas: la sustitución de la pena de prisión y la suspensión condicional de su ejecución.

En dicha sentencia se analizaron las diferencias entre ambos beneficios penitenciarios, y recapitulando diversos criterios

---

<sup>24</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.

<sup>25</sup> Estas distinciones de manera clara pueden observarse en el Código Penal del Distrito Federal, el cual fue base del análisis que realizó la Suprema Corte.

emitidos por la Suprema Corte,<sup>26</sup> destaca las particularidades de cada uno de estos. Al respecto, a fin de ser ilustrativos, se sistematizan algunos aspectos:

SUSTITUCIÓN	SUSPENSIÓN
<p><b>DISCRECIONALIDAD EN SU OTORGAMIENTO.</b></p> <p>El otorgamiento de un sustitutivo de la pena constituye una facultad discrecional del juzgador, porque está en función de un juicio de valoración realizado por la o el juzgador, además del cumplimiento de ciertos</p>	<p><b>SE CONCEDE SIEMPRE QUE SE CUMPLAN REQUISITOS.</b></p> <p>Contrariamente a lo que sucede con la sustitución de la pena, el beneficio de la suspensión condicional no es una facultad discrecional del juzgador, <b>constituye un derecho del acusado que</b></p>

<sup>26</sup> **“MULTA, SUSTITUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN POR.”** [Tesis 1a./J. 29/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 54].

**“SUSTITUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN. LOS BENEFICIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PUEDEN APLICARSE INDISTINTAMENTE POR EL JUZGADOR, SIEMPRE Y CUANDO LA PENA NO EXCEDA DE LA PREVISTA EN LOS SUPUESTOS CONTENIDOS EN ESE PRECEPTO Y SE SATISFAGAN LOS REQUISITOS QUE ESTABLECEN LAS DEMÁS PREVENCIÓNES ESPECIALES.”** [Tesis 1ª./J. 21/2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, junio de 2003, página 136].

**“SUSTITUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. SU CONCESIÓN CONSTITUYE UNA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUZGADOR.”** [Tesis 1a./J. 30/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 98].

**“AMPARO INDIRECTO. PUEDE PROMOVERSE EN CUALQUIER TIEMPO CUANDO SE RECLAMA LA NEGATIVA A TRAMITAR O A OTORGAR LOS BENEFICIOS PARA SUSPENDER LA EJECUCIÓN DE LA PENA IMPUESTA POR AUTORIDAD JUDICIAL.”** [Tesis 1a./J. 56/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 7].

**“LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. ES UN DERECHO SUSTANTIVO RESPECTO DEL CUAL RIGE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO DEL REO”** [Tesis 1a./J. 10/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de 2001, página 333].

requisitos.	<b>indefectiblemente debe otorgarse cuando se actualicen los requisitos que condicionan su procedencia.</b>
<p><b>FINALIDAD</b></p> <p>Se instituyó específicamente para lograr una verdadera readaptación social de delincuente sobre la base del trabajo, la capacidad y la educación, sustituyendo la prisión por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo en favor de la comunidad</li> <li>- Semilibertad</li> <li>- Multa</li> </ul> <p>Lo que redundará en beneficios tanto para el delincuente como para la sociedad.</p>	<p><b>FINALIDAD</b></p> <p>Proteger a los delincuentes primarios de las deficiencias del régimen penitenciario.</p> <p>También tiene como fin primordial evitar la reincidencia y, particularmente, evitando los perjuicios que acarrea para los delincuentes primarios, el ejemplo de los que han reincidido o cometido delitos de forma habitual.</p>

Hasta aquí es posible concluir que, conforme a los criterios de la Suprema Corte en que se interpretaron disposiciones del orden jurídico local, se advierte:

- ✓ Los beneficios penitenciarios -en la legislación del entonces Distrito Federal y otras entidades federativas- pueden ser: sustitutivos de la pena y suspensión condicional de la pena.
- ✓ La **suspensión condicional** de la pena se debe otorgar indefectiblemente al momento de dictar sentencia siempre que se cumplan los requisitos que establece la ley, lo que no excluye la valoración a cargo de las y los juzgadores.

- ✓ Los **sustitutivos de la pena** se conceden de manera discrecional, valorando el cumplimiento de requisitos y la pertinencia de ser concedido, una vez que el sentenciado ha compurgado una parte de la condena.
- ✓ En el caso de los sustitutivos, puede ser objeto de pronunciamiento al momento de dictar sentencia -aquí es importante considerar que puede haber transcurrido un tiempo considerable en prisión el sujeto en cuestión-, o con posterioridad.
- ✓ La finalidad de ambos es la reinserción y readaptación social, pero en el caso de la suspensión se privilegia que, al ser delitos de menor gravedad, el sentenciado no compurgue una parte de la pena de prisión evitando así efectos perniciosos de los que adolece el sistema penitenciario.
- ✓ En el caso de la **sustitución de la pena**, la suspensión de los derechos político-electorales también queda sin efectos.<sup>27</sup>
- ✓ Cuando se concede el beneficio de la **suspensión condicional de la pena** no queda sin efectos la suspensión de derechos político-electorales.<sup>28</sup>

Como puede observarse, el único caso en que la Suprema Corte se pronunció y determinó en jurisprudencia que no

---

<sup>27</sup> jurisprudencia 20/2011, de 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).**”

<sup>28</sup> jurisprudencia 1a./J. 74/2006, de rubro: “**SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA,**”

quedaría sin efectos la suspensión de derechos político-electorales fue para la institución denominada jurídica **“suspensión condicional de la pena”**. Del mismo modo, en jurisprudencia determinó que en los casos de sustitutivos de la pena el sentenciado quedaría en goce de sus derechos político-electorales al ser objeto de tal beneficio.

Debe destacarse que **no existen distintas modalidades o formas de suspender la pena**; es decir, **este es un único beneficio penitenciario denominado “suspensión condicional de la pena”**, y se actualiza conforme a la legislación que fue objeto de análisis por la Suprema Corte.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> CAPÍTULO VIII SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA

ARTÍCULO 89 (Requisitos para la procedencia de la suspensión). El juez o el Tribunal, en su caso, al dictar sentencia condenatoria, suspenderá motivadamente la ejecución de las penas, a petición de parte o de oficio, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la duración de la pena impuesta no exceda de cinco años de prisión;
- II. Que en atención a las condiciones personales del sujeto, no haya necesidad de sustituir las penas, en función del fin para el que fueron impuestas; y
- III. Que el sentenciado cuente con antecedentes personales positivos y un modo honesto de vida. El Juez considerará además la naturaleza, modalidades y móviles del delito.

ARTÍCULO 90 (Requisitos para el goce del beneficio anterior). Para gozar del beneficio a que se refiere el artículo anterior, el sentenciado deberá:

- I. Otorgar la garantía o sujetarse a las medidas que se fijan para asegurar su comparecencia ante la autoridad, cada vez que sea requerido por ésta;
- II. Obligarse a residir en determinado lugar, del que no podrá ausentarse sin permiso de la autoridad que ejerza el cuidado y vigilancia;
- III. Desempeñar una ocupación lícita; (REFORMADA, G.O. 18 DE MARZO DE 2011)
- IV. Abstenerse de causar molestias, acercarse o comunicarse por cualquier medio por sí o por interpósita persona con la víctima u ofendido, víctimas indirectas o los testigos; y (REFORMADA, G.O. 4 DE JUNIO DE 2004)
- V. Acreditar que se ha cubierto la reparación del daño, pudiendo el juez fijar plazos para ello, de acuerdo a la situación económica del sentenciado.

ARTÍCULO 91 (Efectos y duración de la suspensión). La suspensión comprenderá la pena de prisión y la multa. En cuanto a las demás sanciones impuestas, el juez o Tribunal resolverá según las circunstancias del caso.

La suspensión tendrá una duración igual a la de la pena suspendida.

Una vez transcurrida ésta, se considerará extinguida la pena impuesta, siempre que durante ese término el sentenciado no diere lugar a nuevo proceso que concluya con sentencia condenatoria.

En este último caso, el juzgador tomando en cuenta las circunstancias y gravedad del delito, resolverá si debe aplicarse o no la pena suspendida.

Lo anterior nos lleva a que **el único beneficio penitenciario respecto del cual la Suprema Corte determinó que no existiría rehabilitación de derechos político-electorales fue el denominado “suspensión condicional de la pena”**, y específicamente conforme al Código Penal del Distrito Federal vigente al momento de emitir el criterio.

Fuera de ello, la Suprema Corte determinó que los beneficios penitenciarios distintos -que son sustitutivos de las penas- dejarían sin efectos la suspensión de derechos políticos.

Debe destacarse que, al ser beneficios penitenciarios, **ambos** -suspensión y sustitución- comparten ciertas características, como que **no existe una libertad definitiva** en términos de ley, dado que, tanto en uno como en otro caso, la libertad de la persona sentenciada se encuentra limitada y sujeta a vigilancia de las autoridades de ejecución de la condena pudiendo ser revocada ante incumplimiento de condicionantes bajo las cuales se otorgan.

**No obstante, por mandato jurisprudencial, ello no es un obstáculo para considerar la existencia de una restricción de los derechos político-electorales, cuando el beneficio ha sido un sustitutivo de la pena.**

Lo anterior debe ser interpretado de manera exacta, dado que se trata de sanciones impuestas por el poder punitivo del

---

Los hechos que originan el nuevo proceso interrumpen el plazo de la suspensión, tanto si se trata de delito doloso como culposo, hasta que se dicte sentencia ejecutoria.

Si el sentenciado falta al cumplimiento de las obligaciones contraídas, el Juez o Tribunal podrá hacer efectiva la pena suspendida o apercibirlo de que si vuelve a faltar a alguna de las condiciones fijadas, se hará efectiva dicha pena.

A los delincuentes que se les haya suspendido la ejecución de la sentencia, se les hará saber lo dispuesto en este artículo, lo que se asentará en diligencia formal, sin que la falta de ésta impida, en su caso, la aplicación de lo previsto en este artículo.

Estado y **el artículo 14 de la Constitución establece la obligación de la exacta aplicación de la ley en materia penal** al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Derecho fundamental que obliga a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía.

En tal sentido, se obtiene que **el único caso** en que puede considerarse, conforme a la jurisprudencia, que un sentenciado que goza de un beneficio penitenciario se encuentra suspendido de sus derechos político-electorales es si dicho beneficio es el de **“suspensión condicional de la pena”**.

Y ello, en el entendido de que este se reguló en el Código Penal del Distrito Federal, sin embargo, aun cuando en la actualidad existen casos que siguen rigiéndose en cuanto a la ejecución de las penas por dicho código; lo cierto es que, los cambios en el sistema penal dieron lugar a la emisión de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones y la derogación de las normas -federales y locales- respecto de la ejecución de penas.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Artículos transitorios del Decreto que expidió la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones.

**“Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de

Precisamente en el caso concreto, si bien se juzgó bajo la vigencia de las normas penales del entonces Distrito Federal, **la resolución en que se concedió el beneficio penitenciario del que goza el actor tiene sustento en la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

## **5. Cambio de paradigma en el sistema penal. Finalidad de las penas.**

El dieciocho de junio de dos mil ocho se reformaron diversos artículos de la Constitución -16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII, así como el 123 apartado B fracción XIII-, y con ello se estableció un trascendental cambio en el sistema de justicia penal en México.

En primer término, nuestro modelo de impartición de justicia penal pasó a conformarse como un sistema acusatorio.

Ahora bien, el sistema de ejecución de penas también cambió de manera importante, basta con el análisis del segundo párrafo del artículo 18 y tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución para apreciar tal cuestión.

---

control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. Constitucional.

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma.

**Cuarto.** A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución.

Las entidades federativas deberán adecuar su legislación a efecto de derogar las normas relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad.”



**“Artículo 18.**

...

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr **la reinserción del sentenciado a la sociedad** y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”

**“Artículo 21.**

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

De los numerales en cita pueden apreciarse dos aspectos fundamentales que conformaron los cambios del sistema penal en México:

1. Se destacó la finalidad del sistema penal para lograr una **“reinserción del sentenciado a la sociedad”**. Desde mil novecientos sesenta y cinco la finalidad se concebía como “readaptación social del delincuente.”<sup>31</sup>
2. Se estableció la **judicialización de la ejecución de las penas** desde su imposición y ejecución hasta su modificación y/o extinción.

Al respecto, el poder reformador de la Constitución al discutir y aprobar la reforma en comento señaló lo siguiente:

**“Cambio de denominación: readaptación por reinserción**  
Por otro lado, se estima que "readaptación social" es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. **Si tomamos como referente la esencia**

---

<sup>31</sup> Decreto de reforma consultable en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_062\\_23feb65\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_062_23feb65_ima.pdf)

**misma de la prisión, como una institución total y excluyente**, inferiremos que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social. Una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad. **Por lo anterior, se apoya que se cambie el término "readaptación social" por el de "reinserción social" y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los reclusos no vuelvan a delinquir.**

...

De igual forma, otra propuesta importante de la presente reforma es el cambio del paradigma de la pena, en donde se transita de la llamada readaptación social a la reinserción social, dejando atrás la teoría que ubicaba al sentenciado como una persona desadaptada socialmente o enferma, para considerar que el individuo que cometió una conducta sancionada por el orden jurídico, debe hacerse acreedor a la consecuencia jurídica que corresponda, mediante la aplicación de la pena, antes de volver a incorporarse a la sociedad.<sup>32</sup>

Dicha reforma dio lugar a la modificación de las normas en materia penal, y respecto al tema que nos ocupa, a la expedición de la **Ley Nacional de Ejecución Penal**.

Al respecto, es importante precisar que la concepción de las penas y en general la finalidad de ellas se reglamentó a partir de postulados como:

- **Evolución** de los objetivos de las penas.
- Desarrollo de una fase resocializante de la finalidad de la ejecución de penas.
- **Búsqueda de un cambio positivo** del comportamiento social del sentenciado a través de tratamiento psicológico, psiquiátrico, fomento de valores y actividades como estudio, trabajo y colaboración en la sociedad.

---

<sup>32</sup> Reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo), consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

- **Potenciar el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de la libertad.**
- **La judicialización de las penas a partir de la imperiosa necesidad de trascender a la nueva forma de ver las penas privativas de libertad.**

Lo anterior puede advertirse de la exposición de motivos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que en la parte que nos ocupa señala:

“PRIMERA. Para las diputadas y los diputados de la Comisión de Justicia, resulta de gran importancia la dictaminación de la Minuta que da cabida al presente documento, dado la relevancia y trascendencia en la materia de ejecución de sanciones penales.

Como bien lo sabemos a través de la historia **las penas han ido evolucionando de manera favorable para los seres humanos, la forma en que van cambiando los objetivos de estas penas varían de acuerdo al lugar y al momento en que cumplen su ámbito de vigencia**, para darnos una idea de esta evolución mencionaremos algunas de las fases de aplicación de la pena que podemos encontrar en el libro “Derecho Ejecutivo Penal” de la doctora Guadalupe Leticia García García:

- Fase de la venganza privada. En donde podemos encontrar una primera etapa que no se encontraba reglamentada y una segunda etapa en la que figuraban la contienda o los consejos civiles.
- Fase de la venganza pública. En la que figuró la pena de muerte.
- Fase retribucionista. En la que figuraban las galeras, presidios y la deportación.
- Fase correccionista. En la que figuró la pena privativa de la libertad (cárcel fábrica).
- **Fase resocializante. En la que figura la pena privativa de libertad (tratamiento penitenciario).**

Con esto se puede observar claramente **esta evolución de la que hablamos y de la misma manera notamos que en este momento nos encontramos en la fase resocializante de las penas**, la cual se dio gracias a las ideas positivas que influyeron en nuestro derecho, esto situándose en el contexto de que el delincuente lo es por causas ajenas a él, y que a

través de la prisión se pretende conocer las causas del delito representadas en cada individuo en lo particular, **para aplicarle a este un tratamiento especializado con ayuda de profesionales y poder cambiar su personalidad de trasgresor de la norma, para que este (sic) al salir de prisión pueda adaptarse a las condiciones que le marca la sociedad.**

Sin embargo dentro de esta misma **fase resocializante de la pena ha existido de igual forma una evolución constante.** En nuestro país este cambio se ha reflejado directamente en la Constitución Política, en donde se ha modificado el “fin” o “finalidad de la pena”, este inició a partir del **concepto de “regeneración” utilizado en 1917**, sin embargo siendo este portador de una enorme carga moral se cambia por el de **“readaptación social” introducido en los años 1964-65**, mismo que sustituyó la carga moral por una de tipo psicológico, así como **la reforma integral de justicia de 2008, en donde este concepto psicológico es modificado por términos más neutros como el de “reinserción social” o “reintegración social”**, adoptados en dicha reforma constitucional y que da cabida al proyecto de Ley que nos encontramos dictaminando y de la cual más adelante analizaremos su pertinencia.

Resulta necesario especificar que **este cambio conceptual del que hablamos no sólo es una modificación meramente semántica que se da en el texto constitucional, sino que trae consecuencias prácticas importantes** como: la diferencia que existe entre la atención psicológica que se preste a una persona privativa de libertad con fines de servicio, **esto a la luz del modelo de la reinserción, y la intervención con fines correctivos psicológicos y psiquiatras estatales en la vida de la misma persona bajo el enfoque de readaptación.**

Con esto se prevé que al prescindir de las cargas extrajurídicas, **el concepto de reinserción social se armonice con el principio de presunción de normalidad en el sentido de que las normas penales están dirigidas a personas que comprenden la consecuencia de su conducta**, es decir, personas imputables, y por tanto, responsables de sus actos. En este sentido, **reinserción social se traduce en el restablecimiento pleno de derechos de una persona** tras el cumplimiento de la pena con satisfacción de estándares constitucionales.

...

SEGUNDA. Como hemos dejado claro **la pena ha ido evolucionando a lo largos de los años**, así como su fin primordial, situación que resulta indispensable conocer para seguir este análisis (...); el cambio de in de la pena en nuestra Carta Magna, no solo atiende a un simple cambio semántico que se volvería un simple juego de palabras, **sino que se refiere a todo un cambio de paradigma en la ejecución de la pena privativa de libertad (...), [la iniciativa] se preocupa por potenciar el reconocimiento y garantía de los derechos**

**humanos de las personas que se encuentran privadas de la libertad.**

Para entender esta situación y este cambio de paradigma, es necesario dejar aclarado otro **concepto que va de la mano con el de la reinserción, y es el de ‘judicialización penitenciaria’.**

...

Como se puede apreciar **la figura de [la y] el Juez de ejecución o judicialización de la pena, surge por la imperiosa necesidad de poder trascender a la nueva forma de ver a la pena privativa de la libertad.** Como bien lo sabemos nuestras prisiones son denominadas ‘escuelas del crimen’, ya que en ellas encontramos problemas como: nacimiento, marginación, autogobierno, violencia, delitos, violación a derechos humanos, entre otros.

Por estas razones y para garantizar un sistema de Justicia Penal respetuoso de derechos humanos, eficaz, expedito, imparcial y transparente, es necesario avanzar acorde con el nuevo modelo de justicia penal acusatorio.

TERCERO. [Con la reforma constitucional del 18 de junio de 2018] se introducen dos aspectos fundamentales para el sistema penitenciario, el primero es que se agregan como ejes fundamentales la salud y el deporte como medios para lograr ya no una readaptación, **sino una reinserción social, siendo este segundo aspecto fundamental y que como ya se ha dicho en variadas ocasiones es parte de todo este cambio estructural en nuestro sistema.**

...”

Así, lo primero que es necesario destacar es que la Ley Nacional de Ejecución Penal surgió en este cambio de paradigma del sistema penal en nuestro país, y desde luego, existe una regulación distinta a lo que ocurría en el entonces Distrito Federal -la cual dio origen a los anteriores criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte-.

Uno de los primeros aspectos que puede observarse es que **no se contempla esta distinción entre “sustitutivos” y “suspensión condicional de la pena” como únicas instituciones** que conforman los beneficios penitenciarios.

Si bien se habla de sustituciones de la pena, no se realiza una distinción que permita retomar los criterios que previamente estableció la Suprema Corte -bajo un diverso sistema penal-.

Se regulan beneficios como:

- ✓ Libertad condicionada (artículos 136, 137, 138, 139 y 140).
- ✓ Libertad anticipada (artículo 141).
- ✓ Permisos humanitarios (artículo 145).
- ✓ Preliberación por criterios de política penitenciaria (artículos 146 a 151)
- ✓ Sanciones y medidas penales no privativas de libertad (artículos 152 a 162)
- ✓ Trabajo en favor de la comunidad (artículo 165).

Más aun, **en la propia ley el término de “suspensión” que bajo la anterior legislación del entonces Distrito Federal** se refería una única institución denominada “suspensión condicional de la pena” -misma que ya fue materia de estudio-, actualmente solo se utiliza para la denominación de “suspensión temporal de pena”, sin que se realice una clasificación como anteriormente se tenía.

De esta manera, **el análisis de las consecuencias del otorgamiento de beneficios penitenciarios no puede conceptualizarse bajo la jurisprudencia que interpretó**

**normas de un sistema penal distinto** y que regulaba de manera muy específica los beneficios penitenciarios englobados en “sustitutivos” y “suspensión condicional de la pena”.

#### **6. Caso concreto.**

En el presente caso, como se advierte de autos, se formuló un requerimiento a la Jueza de Ejecución a fin de contar con las constancias que permitieran tener certeza sobre el pronunciamiento respecto de la supuesta “suspensión de derechos político-electorales” que el INE señala es objeto el actor.

En respuesta a ello, se integró al expediente en que se actúa copia certificada del expediente relativo a la causa penal del actor.

En dicho expediente obran las sentencias -primera y segunda instancia- que declararon la comprobación de la comisión de un delito y las penas que fueron impuestas; así como la resolución que otorgó el beneficio penitenciario de libertad condicional al actor.

Las mencionadas constancias constituyen **documentales públicas** con valor probatorio pleno al ser expedidas por funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 párrafo 1 inciso a) y párrafo 4 inciso c), así como el artículo 16 párrafos 1 y 2 de la Ley de Medios.

De la documentación señalada se desprende lo siguiente:

**Sentencia de primera instancia.**

- El **diecinueve de marzo de dos mil trece** se dictó sentencia en la que se declaró culpable de un delito al actor y fue condenado a compurgar una pena de catorce años y siete meses.
- En dicha sentencia se determinó negar los sustitutos de la pena, así como la “suspensión condicional de la pena”.
- Asimismo, se decretó la suspensión de derechos políticos del actor por un término igual al que duraría la pena privativa de libertad.

**Sentencia de segunda instancia**

- El treinta de agosto de dos mil trece se dictó sentencia del **recurso de apelación** interpuesto por el actor.
- En dicha sentencia **se modificó la pena de prisión** para establecerse de dos años, dos meses y quince días.
- Respecto del otorgamiento de un sustituto o la “suspensión condicional de la pena”, fue confirmado.
- En cuanto a **la suspensión de derechos políticos** se resolvió lo siguiente:

“XV.- SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS.

Por cuanto hace a la suspensión de los derechos políticos que ordena el juez de la causa, se determina



que es ajustada a derecho, pues de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 58 del Código Penal [para el Distrito Federal], en relación con el 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando además que el delito [que cometió] ciertamente es sancionado con pena privativa de libertad, como consecuencia natural de esta se actualiza el supuesto de los preceptos citados, por ende es legal que el Natural haya ordenado la suspensión de los derechos políticos de [el actor], **sin embargo, no se ajusta a la legalidad que a dicha suspensión se le haya impuesto una temporalidad**, porque esta pena es a partir de esta ejecutoria y concluirá cuando se extinga la pena de prisión impuesta, en razón de que **para el caso de que los sentenciados se extingan por cualquier medio legal la privativa de libertad, la suspensión de derechos políticos quedará sin efectos**, por ende al no ajustarse a derecho su determinación, la misma se modifica, para establecer que la suspensión de los derechos políticos es una pena accesoria a la prisión y por ende se agotan simultáneamente, por tanto, se modifica el punto resolutivo CUARTO del fallo que se analiza.”

### **Sentencia de amparo**

- Del expediente también se advierte que se negó el amparo y protección de la justicia federal al actor, quedando firme la sentencia dictada en segunda instancia.

### **Resolución de beneficio penitenciario**

- El cuatro de marzo de dos mil diecinueve se dictó la sentencia en que fue concedido al actor el beneficio penitenciario de “libertad condicional”.
- Dicho beneficio penitenciario se otorgó conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

- Respecto a la suspensión de derechos políticos la Jueza de Ejecución no emitió pronunciamiento.

De lo anterior se observa que la determinación del otorgamiento del beneficio penitenciario fue otorgado a la luz de la legislación nacional y no así de las reglas que previamente estableció el Código Penal del entonces Distrito Federal; ello, acorde a un nuevo sistema de justicia penal y de finalidad de las penas.

Asimismo, de la determinación firme que dictó el juez penal en el recurso de apelación se advierte que **fue resuelto que si el actor cumplía su condena a través de “cualquier medio legal” la pena privativa, entonces, la suspensión de derechos políticos quedaría sin efectos.**

Es el caso de que **el actor se encuentra compurgando su condena en una distinta modalidad a la privación de la libertad** y, por tanto, se surte la hipótesis que el juez correspondiente señaló para que la suspensión de derechos políticos quedara sin efectos.

Lo anterior, tomando en consideración que de conformidad con el artículo 18 de la Constitución, la **reinserción social** constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal, y tiene por objeto que las penas se orienten y sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos, constituyendo una medida encaminada a lograr su **reintegración en la comunidad y a prevenir el delito, esto es, que no vuelva a delinquir.**

Debe destacarse que el Tribunal Electoral ha reconocido que, en la interpretación de las normas, en caso de duda, se debe resolver “a favor del ciudadano” *-in dubio pro cive-*; y, en tal sentido, la suspensión de derechos políticos de una persona pierde su razón de ser en atención al equilibrio existente entre su reinserción, cuando la pena de prisión es sustituida por otra que no limite su libertad personal.

Este criterio se encuentra contenido en la **jurisprudencia 20/2011**, emitida por el Tribunal Electoral, cuyo rubro es **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”**.<sup>33</sup>

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que el artículo 18 de la Constitución Federal, obliga a las autoridades mexicanas a organizar un sistema penal orientado a la readaptación social del delincuente, **mediante instituciones y medidas** que orientan la política criminal y penitenciaria del Estado al objetivo de la readaptación social del delincuente, lo que deriva en ciertos beneficios que pueden o deben otorgarse, según sea el caso, cuando ello sea procedente, **a fin de dar una oportunidad más al individuo que ha incurrido en una infracción penal para que recapacite sobre su conducta y sobre las consecuencias que tuvo el delito que cometió, y lo motive a abstenerse de ejecutar nuevos actos criminales.**<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.

<sup>34</sup> Contradicción de Tesis 15/2010.

Así, el hecho de que a un ciudadano que se encuentre bajo el beneficio de “libertad condicional” y se le permita ejercer sus derechos políticos, contribuye a su adecuada reinserción a la sociedad.

Lo cual es acorde con la jurisprudencia aplicable y la finalidad de la sustitución de las penas, que se identifica con la prevención especial para lograr la readaptación del sentenciado.

Esto, ya que, los principios de readaptación social del individuo y “a favor de las y los ciudadanos” *-pro cive-*, marcan una tendencia de **proscribir la limitación de los derechos político-electorales cuando ella no está justificada.**

Ello, en atención al **principio de progresividad** que rige en materia de los derechos humanos, establecido en el artículo 1º de la Constitución, el cual implica tanto gradualidad como progreso.

Esto es, **el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.** En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no solo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual.<sup>35</sup>

En tal sentido, los derechos político-electorales de las personas que se encuentran sujetas a una causa penal, han

---

<sup>35</sup> Jurisprudencia 2a. CXXVII/2015 (10a.), “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”. Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, pág. 1298.

sido interpretados de manera progresiva por las autoridades jurisdiccionales y, en el caso, debe concederse un efecto expansivo a dicha interpretación, existiendo una obligación constitucional de no aplicar criterios que resulten regresivos en el reconocimiento de los derechos humanos.

En este sentido, si la suspensión de derechos político-electorales es consecuencia de la aplicación de una pena de prisión, tal medida debe desaparecer cuando la pena corporal es sustituida por otra que no limite la libertad personal.

Por tanto, si a través del referido beneficio penitenciario se concedió al actor la oportunidad de purgar su pena fuera de prisión (es decir en libertad), **invariablemente debe considerarse que ha cesado la causa de la suspensión de sus derechos políticos decretada por resolución judicial**, pues si se estima que su reinserción en la sociedad se logrará al permitirle hacer su vida fuera de un centro penitenciario, lo lógico es que de igual forma pueda ejercer en plenitud su derecho a votar.

Así, sería incongruente que se pretenda reintegrar al actor a la sociedad bajo el argumento de que su reinserción se puede lograr al purgar su pena en libertad (fuera de prisión), y que al mismo tiempo se le **excluya socialmente al no dejarlo formar parte de los asuntos políticos del país, restringiéndole su derecho votar y negándosele un medio de identificación como lo es la credencial para votar.**

Todo ello reiterando que la interpretación señalada es acorde a las funciones que constitucional y legalmente tienen

otorgadas los jueces penales y de ejecución; pues, precisamente el juez penal determinó que la consecuencia de que el actor compurgara su pena privativa de libertad bajo diversa modalidad sería la extinción de la suspensión de derechos políticos.

Además, como se analizó, también es respetuosa de los criterios de jurisprudencia surgidos en la Suprema Corte bajo el análisis de normas que no son aplicables al caso concreto, y en un esquema de un sistema de justicia penal distinto al que se encuentra vigente en nuestro país.

Y todo ello, bajo la aplicación del principio de taxatividad que establece la obligación de interpretar de manera exacta lo relativo a las sanciones penales que se impongan, en términos del **artículo 14 de la Constitución**. Lo cual implica que los criterios que para casos muy específicos emitió la Suprema Corte **no puedan ser extendidos para aplicar una sanción penal -accesoria- al actor, cuando no fue determinado así por la autoridad penal, ni conforme a las normas aplicables.**

De la misma manera, es acorde a la **jurisprudencia 39/2013**, 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”**.<sup>36</sup>

En términos de lo expuesto, considero que fue incorrecto que la autoridad responsable resolviera que no era posible

---

<sup>36</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 76, 77 y 78.

otorgar la credencial para votar, dado que se encontraba suspendido de sus derechos político-electorales, porque como se ha concluido, el actor se encuentra en goce de tales derechos.

Así, en el caso concreto, es mi convicción concluir que **el actor se encuentra rehabilitado en sus derechos políticos**, por lo cual la responsable **debe expedirle la credencial para todos los efectos**, es decir, para ejercer **su derecho al voto y el derecho a la identidad** en su vertiente de contar con un medio de identificación oficial.

#### **B. CREDENCIAL COMO INSTRUMENTO PARA EJERCER DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

Por otra parte, aun cuando la mayoría razona que en el caso concreto el actor se encuentra suspendido en sus derechos político-electorales, considero que debe ser protegido su derecho a la identidad mediante un control *ex officio* -de manera oficiosa-; considerando además criterio que esta Sala Regional ha emitido en el SCM-JDC-1050/2019, lo cual explico a continuación.

Si bien es cierto, en el caso concreto, se presentó una demanda conforme a los formatos que la autoridad responsable puso a disposición del actor y en esta no se contemplan cuestiones relativas al derecho a la identidad. Sin embargo, tal situación no es obstáculo para que esta Sala Regional entre a su análisis de la tutela de este derecho fundamental.

En primer término, dado que estamos ante un juicio de la ciudadanía, de conformidad con el artículo 23, párrafos 1 y 3 de la Ley de Medios, es posible **suplir la expresión de agravios** y acorde a ello, basta que se exprese la causa de pedir precisando la lesión o agravio que le genera la resolución impugnada, para que esta Sala Regional realice el estudio del asunto sometido a conocimiento.

En ese sentido, en la demanda se expresa con claridad que la afectación a sus derechos derivó de **la negativa de la credencial para votar, y ello resulta ser suficiente para que este órgano jurisdiccional entre a analizar** uno de los bloques de derechos humanos que son protegidos con la credencial para votar; esto es, **el derecho a la identidad** en su vertiente de contar con un medio de identificación.

Por otra parte, aun cuanto esto no se considerara suficiente, también se actualizaba una razón para efectuar **el control constitucional y convencional de manera oficiosa** -sin necesidad de una previa solicitud de la parte actora-, pues ha sido esta Sala Regional la que en diverso precedente (SCM-JDC-1050/2019) concluyó que la negativa de la credencial para votar no sólo afectaba derechos político-electorales, sino también el derecho fundamental a la identidad, reconociendo que es este Tribunal Electoral el que tiene competencia para tutelar ello.

De esta forma, **si en aquel asunto esta Sala determinó que la falta de mecanismos de la autoridad administrativa electoral para garantizar el derecho de las personas a contar con un medio de identificación oficial, esto constituye un pronunciamiento claro de esta autoridad**



**respecto a la violación de derechos humanos y su interdependencia**, ante la negativa de la credencial por causa de suspensión de derechos político-electorales siempre que no se tutele el derecho a la identidad.

De esta manera, considero que **se actualiza una causa para efectuar un control constitucional y convencional ex officio** al advertirse la posible vulneración de derechos humanos del actor con el acto de autoridad que se revisa.

### **1. El control de constitucionalidad y convencionalidad para la salvaguarda de derechos humanos.**

En septiembre de dos mil seis, la Corte Interamericana dictó sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*<sup>37</sup> y es el primer asunto en el que se aborda el control de convencionalidad en una determinación jurisdiccional.

Al respecto, por su relevancia en el sistema de control convencional y en el reconocimiento de los tratados internacionales dentro del bloque constitucionalidad en México, se transcriben los párrafos siguientes:

**“123. (...) Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención**

---

<sup>37</sup> Esta sentencia surgió derivado de la falta de investigación y sanción de la ejecución extrajudicial de Almonacid Arellano, así como la falta de reparación del daño a favor de sus familiares, hechos que se efectuaron entre 1973 y 1979, en el marco de crímenes de lesa humanidad cometidos bajo una dictadura militar en Chile. Esta falta de investigación fue obstruida por la aplicación del Decreto Ley No. 2.191 de 1978, ley de amnistía o auto amnistía. Al juzgar este asunto, la Corte Interamericana concluyó que la ley de amnistía era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**produce responsabilidad internacional del Estado (...).**

124. La Corte es consciente 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 mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta **no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana**, intérprete última de la Convención Americana.<sup>38</sup>

[Lo resaltado no es de origen]

En esta sentencia se abordan dos aspectos de gran relevancia:

- a) Se determinó que el poder judicial de los Estados Parte se encontraba obligado a tomar en **consideración los tratados internacionales y las interpretaciones** que de estos realizara la Corte Interamericana.
- b) Se reconoció que los **órganos jurisdiccionales** tienen obligación de aplicar el control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que, las normas internas no pueden hacer nugatorios los derechos reconocidos dentro del sistema interamericano de derechos humanos.

---

<sup>38</sup> Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 veintiséis de septiembre de 2006 dos mil seis (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*).

Poco después, en la sentencia del Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia en torno al control de convencionalidad, señalando que el poder judicial debe ejercer no solo un control de constitucionalidad sino de convencionalidad, y que éste debe realizarse **ex officio** (de manera oficiosa).<sup>39</sup>

Así, se añade un aspecto fundamental en el control de convencionalidad y es que se determinó que este ejercicio debe llevarse a cabo por las autoridades jurisdiccionales de manera **oficiosa sin necesidad de que sea solicitado por las partes**.

La Corte Interamericana desarrolló así jurisprudencialmente la doctrina del control de convencionalidad y, en posteriores determinaciones, detalló que este tipo de control no corresponde únicamente al poder judicial, sino a todas las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales con independencia de su pertenencia o no al poder judicial,<sup>40</sup> lo que más tarde fue ampliado para abordar la obligación de todas las autoridades en general, siempre entendido esto dentro del ámbito de sus atribuciones.

En esta línea jurisprudencial se torna muy relevante la sentencia de supervisión emitida en el caso *Gelman Vs.*

---

<sup>39</sup> Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Sentencia de 24 veinticuatro de noviembre de 2006 dos mil seis (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 128.

<sup>40</sup> Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 veintiséis de noviembre de 2010 dos mil diez (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

*Uruguay*,<sup>41</sup> en la que se abordan aspectos importantes del control de convencionalidad.

- Los Estados Parte en un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos se obligan no solo al cumplimiento de dicho tratado internacional, sino a la interpretación que de éste efectúe la Corte Interamericana.
- Lo anterior obliga a **todas las autoridades estatales**, en el marco de sus competencias y regulaciones procesales.
- Todos los Estados Parte se encuentran obligados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Cabe destacar que en dicha resolución el mencionado organismo internacional analiza las sentencias emitidas en dos dimensiones:<sup>42</sup>

- Cosa juzgada internacional -*res judicata*-.
- Interpretación que realiza la Corte Interamericana - *res interpretata*-

El primero de los conceptos refiere a las obligaciones que adquiere un Estado cuando forma parte en una controversia ante la Corte Interamericana; esto es, el **efecto entre partes** en el litigio internacional.

El segundo de los conceptos se refiere al ejercicio interpretativo que realiza este órgano internacional respecto a

---

<sup>41</sup> Caso *Gelman Vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 veinte de marzo 2013 dos mil trece.

<sup>42</sup> Ver voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en Caso *Gelman Vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia.

las normas de derechos humanos dentro del ámbito interamericano.

Al respecto para la Corte Interamericana, si bien, la primera de las dimensiones de una sentencia interamericana rige para los Estados que son parte en el caso que se resuelve; el segundo aspecto resulta obligatorio para todos los Estados sometidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana, aun sin ser parte en la controversia en cuestión.

Asimismo, se reconoce el **“principio de complementariedad”** también denominado de subsidiariedad, que refiere a la responsabilidad internacional de los Estados Parte del sistema interamericano, la cual solo puede ser exigida siempre que el **Estado haya tenido oportunidad de reparar la violación a derechos humanos.**<sup>43</sup>

En el orden interno nacional, en dos mil once, derivado del cumplimiento de la sentencia dictada en el caso *Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos de ese año, la Suprema Corte resolvió el expediente varios 912/2010 en el cual se analizó el modelo de constitucionalidad existente en nuestro país, que hasta el momento se consideraba concentrado, para dar reconocimiento al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Caso Gelman V. Uruguay, supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 veinte de marzo 2013 dos mil trece.

<sup>44</sup> José Ramón Cossío Díaz señala que a partir de la necesidad de la Suprema Corte de insertar en nuestro orden nacional la mencionada sentencia de la Corte Interamericana, se buscó generar una solución integral en dos sentidos. Por una

Esto es, se reconoció la existencia del control constitucional difuso en México, ya que se dejó de considerar que éste se encontraba a cargo exclusivamente del Poder Judicial de la Federación, **para permitir que todos los órganos jurisdiccionales del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, inaplicar la norma al caso concreto.**<sup>45</sup> De esta forma, bajo la nueva interpretación del máximo Tribunal del país, se dio paso a un sistema de control constitucional mixto (concentrado y difuso).

Por otra parte, en esta sentencia la Suprema Corte reconoció que para el Poder Judicial Federal las sentencias dictadas por la Corte Interamericana eran obligatorias en sus términos cuando México sea parte del litigio internacional.

---

parte, reiterar el control concentrado de constitucionalidad, introducir el control difuso de constitucionalidad y establecer las condiciones generales de aplicación del principio pro persona. Por otra parte, quedó resuelta con la sentencia tiene que ver con la incorporación de los parámetros de convencionalidad a efecto de realizar las tres operaciones antes mencionadas.

[Cossío, J. Ramón, Primeras implicaciones del caso Radilla, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 26, junio-diciembre 2012, Página. 2].

<sup>45</sup> Así, en dicha sentencia se reconoció que al llevar a cabo el estudio incidental de la constitucionalidad de una norma –sistema difuso- los juzgadores tenían el deber de procurar realizar una interpretación conforme en sentido amplio, o en su defecto, una interpretación conforme en sentido estricto. Al respecto, la Suprema Corte señaló lo siguiente:

“De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

- a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.”

Más tarde, en septiembre de dos mil trece, la Suprema Corte resolvió otro importante asunto sobre el parámetro de interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos –nacionales e internacionales-, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Al respecto, abandonó el criterio que hasta el momento existía en el que se establecía que la jurisprudencia de la Corte Interamericana era orientadora cuando México no fuera parte en el litigio; de tal forma que, se reconoció su obligatoriedad aun cuando derive de casos en que México no sea parte y siempre que dicha jurisprudencia sea más favorable a los derechos humanos.

Este criterio quedó contenido en la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”**.<sup>46</sup>

Cabe destacar que, entre muchos aspectos de relevancia, la citada reforma de dos mil once reconoció que los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México tienen rango constitucional.

Así, **se consolida el reconocimiento del denominado “bloque de constitucionalidad”** que conforma el parámetro

---

<sup>46</sup> Registro 2006225. P./J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Página. 204

de validez de todas las normas y actos jurídicos dentro del orden jurídico (parámetro de regularidad constitucional).<sup>47</sup>

De lo anterior, se advierte que es parte de las obligaciones del Estado Mexicano garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, mismos que se encuentran reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Interamericana emitida a través de los criterios de interpretación contenidos en las sentencias, son de observancia obligatoria para las autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano aun cuando no sea parte del litigio internacional, siempre que favorezcan en mayor medida la efectividad de los derechos humanos.

En tal sentido, como se estudió en el apartado anterior, dentro del bloque de derechos humanos de rango constitucional se encuentra el derecho a la identidad que, por una parte, se encuentra reconocido de manera expresa en la Constitución, y la Corte Interamericana ha considerado que emana de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos y está implícitamente reconocido por diversos tratados internacionales.

Lo anterior, lleva a que en el caso de México la tutela de derechos humanos y obligación de aplicar las normas interpretando de manera más favorable a la protección de

---

<sup>47</sup> Al respecto, Caballero Ochoa explica que el concepto de bloque de constitucionalidad se utiliza para designar a las normas que sin estar explícitamente consignadas en el texto constitucional ostentan ese valor, bajo un efecto de ampliación de la misma. Destaca que, en las últimas décadas en el derecho comparado este concepto se ha empleado para referirse a la relevancia constitucional que adquieren los derechos humanos consignados en los tratados internacionales.

[Caballero Ochoa, José Luis, "Artículo 1º constitucional comentado", José Ramón Cossío Díaz (Coordinador.), en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tirant Lo Blanch, México, 2017, Páginas. 53-54]



derechos humanos corresponde a todas las autoridades, y específicamente el poder judicial será el encargado de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad respecto de las normas -concentrado o difuso, según corresponda- y actos de autoridad.

De esta manera, si existe el reconocimiento de un derecho humano, también existe la obligación del Estado de protegerlo y garantizarlo, dado que, **sin las herramientas para su ejercicio y la tutela de las autoridades se vaciaría el contenido de dicho derecho humano.**

## 2. Credencial como instrumento de identidad

En el caso, considero que aun cuando por mayoría de esta Sala Regional se estime que existe una suspensión de derechos político-electorales, esto en modo alguno puede afectar el derecho a la identidad del actor.

Tal circunstancia fue motivo de estudio en la sentencia del expediente SCM-JDC-1050/2019, en la cual se concluyó que la credencial para votar es un instrumento que tiene un doble carácter:

- ✓ Indispensable para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo (votar y ser votado o votada)
- ✓ Medio de identificación oficial para las y los ciudadanos.

En la reforma constitucional del seis de abril de **mil novecientos noventa** que dio nacimiento al entonces Instituto Federal Electoral, también **se contempló una modificación en el artículo 36**, a fin de reconocerse como

una responsabilidad del Estado la organización del Registro Nacional de Ciudadanía y la expedición que acreditara tal carácter; así como la obligación de las y los ciudadanos su inscripción en éste.

En ese mismo año, específicamente el veintidós de julio,<sup>48</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó y adicionó la Ley General de Población, en el cual **se estableció que la Secretaría de Gobernación tendría a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y las nacionales residentes en el extranjero.**<sup>49</sup>

En este punto importa hacer énfasis en que, si bien, en la Constitución se estableció que existirían dos instrumentos registrales, en la Ley General de Población se incorporó en el artículo cuarto transitorio lo siguiente:

**“CUARTO.** En el establecimiento de **Registro Nacional de Ciudadanos** se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal** en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.”

---

<sup>48</sup> Aprobada el catorce de julio de mil novecientos noventa y dos.

<sup>49</sup> Artículo 85 del Decreto que reformó y adicionó la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos. Dicho artículo se encuentra en vigor actualmente.

No obstante las disposiciones normativas mencionadas, **la Cédula de Identidad Ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobernación no es un mecanismo que se haya implementado en los hechos**; lo que no implica que las personas mexicanas carezcan de un medio de identidad, pues este propósito ha sido cumplido por la credencial para votar.

Al respecto, este reconocimiento de la credencial para votar no tuvo una vigencia efímera, dado que la cédula de identidad personal a la cual sustituiría no ha sido expedida desde mil novecientos noventa y dos.

Así, a lo largo de veintisiete años la credencial para votar ha consolidado **como el medio de identificación oficial** aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre propios particulares, **indispensable para las personas en la vida cotidiana**. Y esto ha sido así no solo a partir de una disposición contenida en una ley, sino también por su funcionalidad y la necesidad -colectiva e individual- de contar con un instrumento de identificación único y aceptado en todo el país.

De esta manera, el derecho a la identidad se materializa a través de un mecanismo de identificación oficial, dado que mediante este derecho se permite la individualización de las personas y su reconocimiento como parte integrante de una sociedad, lo que le permite a cada individuo ser reconocido de manera única e insustituible.

### **3. Protección del derecho a la identidad por esta Sala Regional**

En este sentido, debe destacarse que la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos obliga a que su protección y tratamiento no se efectúe de manera aislada. Así, todas las autoridades deben tutelar los derechos humanos, **de tal manera que cuando se habla de garantizarlos en el ámbito competencial de las autoridades, no significa que puede segregarse una parte de los derechos humanos a una materia específica**, sino que su protección en sí misma debe partir de la **indivisibilidad** de tales derechos.

Cabe destacar que, al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha definido que los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. **Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto.** Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos.<sup>50</sup>

Asimismo, señala que el principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos,

---

<sup>50</sup> LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto 2018, p. 10 y 11.

sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento.<sup>51</sup>

Eso se traduce en que, al INE y a este órgano jurisdiccional, **corresponde hacer efectivo el derecho a la identidad de todas y todos los ciudadanos**, y a partir de ello **se tutelan derechos de otra índole que se hacen depender de la obtención de un medio de identificación**; tales como, salud, educación, trabajo, desarrollo de la persona y la posibilidad efectiva de que pueda reintegrarse en la sociedad.

Derivado de lo anterior, tomando en consideración que, por una parte, esta Sala Regional reconoció en la sentencia del SCM-JDC-1050/2019 que el INE tiene el deber de implementar los mecanismos necesarios para garantizar que, en los casos de personas que se encuentren suspendidos de sus derechos políticos, puedan contar con la credencial solo para fines de identificación.

Inclusive, en tal sentencia se ordenó al INE **dictar las medidas necesarias para que en todos los módulos de atención ciudadana** se pueda garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, a efecto de que las personas en dicha cuenten con un medio de identificación oficial sin que ello implique su rehabilitación de derechos.

De esta forma, si la mayoría de este Pleno considera que existe una suspensión de derechos políticos del actor, es menester que se garantice el derecho de identidad del actor,

---

<sup>51</sup> Ídem.

ya que la suspensión aludida no tiene que ser una restricción o limitante respecto de diversos derechos humanos.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, es que formulo el presente **voto particular**.

**MAGISTRADO**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**