

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-55/2020

ACTOR:
JOSÉ MARÍA CASILLAS SÁNCHEZ

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

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIA:
ROSA ELENA MONTSERRAT RAZO
HERNÁNDEZ¹

Ciudad de México, a 3 (tres) de septiembre de dos mil veinte.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **confirma** la resolución emitida por la Vocalía del Registro Federal de Electores (y Electoras) de la 15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México que declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar del actor y **da vista** al Instituto Nacional Electoral por conducto de la Vocalía antes referida, para los efectos precisados en la presente resolución.

G L O S A R I O

Credencial	Credencial para votar con fotografía
Código Penal	Código Penal para el Distrito Federal

¹ Con la colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

SCM-JDC-55/2020

Local	vigente durante la instrucción de la causa penal seguida en contra del actor
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (y Electoras) del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
Junta Distrital	15 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Ejecución	Ley Nacional de Ejecución Penal
Lineamientos	Lineamientos para la incorporación, actualización, exclusión y reincorporación de los registros de las ciudadanas y los ciudadanos en el padrón electoral y la lista nominal del electorado
Registro	Registro Federal de Electores (y Electoras)
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Vocalía	Vocalía 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. El (8) ocho de junio de (2019) dos mil diecinueve, el actor solicitó la expedición de su Credencial, trámite que fue rechazado.

II. Instancia administrativa. El (3) tres de diciembre de (2019) dos mil diecinueve, el actor inició la instancia administrativa correspondiente².

III. Resolución impugnada. El (18) dieciocho de febrero de (2020) dos mil veinte³, la Vocalía declaró improcedente la solicitud del actor.

IV. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda. Inconforme con dicha resolución, el (24) veinticuatro de febrero, el actor interpuso Juicio de la Ciudadanía.

2. Turno y recepción. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, el (3) tres de marzo se integró el expediente SCM-JDC-55/2020 y fue turnado a la ponencia a cargo de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

3. Admisión y cierre. El (11) once de marzo siguiente fue admitida la demanda y, en su oportunidad, se cerró su instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio promovido por un ciudadano que alega violaciones a su derecho político-electoral de votar, derivado de la negativa de expedirle su Credencial por parte de la Vocalía; supuesto normativo y ámbito geográfico en el que ejerce jurisdicción y tiene competencia esta Sala Regional. Lo anterior, con fundamento en:

² Solicitud visible en la hoja (10) diez del expediente.

³ En adelante todas las fechas están referidas a (2020) dos mil veinte, salvo mención expresa de otro año.

Constitución. Artículos 41 segundo párrafo Base VI, 94 primer párrafo 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 3 párrafos 1 y 2 inciso c), 4 párrafo 1, 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso a) y 83 párrafo 1 inciso b) fracción I.

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del INE, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

SEGUNDA. Justificación de urgencia para resolver el asunto en contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (que produce la enfermedad COVID-19). Como es un hecho notorio⁴ para esta Sala Regional, a partir de la emergencia sanitaria que actualmente atraviesa el país, derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020⁵ en que estableció **como medida extraordinaria y**

⁴ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia de rubro **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO** emitida por la Suprema Corte, que define por hechos notorios, aquellos que por el **conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles**, ya sea que pertenezcan a la historia, la ciencia, la naturaleza, las vicisitudes de la **vida pública actual o a circunstancias comúnmente** conocidas en un determinado lugar.

Dicha jurisprudencia puede ser consultada en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006 (dos mil seis), página: 963. Registro: 174899.

⁵ Acuerdo General 2/2020 de la Sala Superior que autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (que ocasiona la enfermedad conocida como COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 (veintisiete) de marzo.

excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para resolver entre otros:

... aquellos (asuntos) que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo que deberá estar debidamente justificado en la sentencia.

En todo caso serían objeto de resolución aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine....

Bajo ese contexto, emitió el Acuerdo General 4/2020⁶ que contiene los lineamientos aplicables para resolver los medios de impugnación a través de videoconferencias⁷.

Posteriormente, emitió el Acuerdo General 6/2020 en que señaló que también debían considerarse otros supuestos como asuntos que pueden ser resueltos con carácter de urgente en el contexto de la contingencia sanitaria, por ejemplo, aquellos relacionados con personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y otros.

Por tanto, este Juicio de la Ciudadanía solamente puede ser resuelto **si encuadra en alguno de los supuestos de urgencia expresamente descritos o bien, algún otro no previsto siempre que el Pleno de la Sala correspondiente lo funde y motive debidamente.**

En ese sentido, esta Sala Regional advierte que, si bien el caso que ahora se somete a consideración no encuadra en una de las hipótesis de urgencia expresamente previstas por los Acuerdos Generales de la Sala Superior 2/2020 y 6/2020, sí resulta urgente su resolución.

⁶ Acuerdo General 4/2020 de la Sala Superior por el que se emiten los lineamientos para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 (veintidós) de abril.

⁷ En sesión de 16 (dieciséis) de abril.

Lo anterior se estima así, puesto que la Credencial tiene un carácter relevante para el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana, lo que resulta de la máxima trascendencia si consideramos el inminente comienzo de los procesos electorales 2020-2021

En efecto, si tomamos en consideración que está próximo a desarrollarse el proceso electoral federal y local en la Ciudad de México (en donde reside el actor de acuerdo al comprobante de domicilio que anexó a su demanda), resulta necesario que a la brevedad el actor tenga certeza sobre el estatus de su registro en el Padrón Electoral, pues así se salvaguardaría su derecho a intervenir en el proceso de las maneras disponibles para la ciudadanía; ya sea postulándose a una candidatura⁸, participando en el proceso de selección del personal temporal contratado por las autoridades electorales para la organización de los procesos, como observador electoral, o bien, si fuera el caso, como integrante de las mesas directivas de casilla que recibirán la votación el día de la jornada.

Sobre esta línea, también es de destacarse que de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo General 6/2020 de la Sala Superior, se incluyeron como supuestos que podrían ser resueltos mediante sesiones no presenciales, aquellos que derivaran de la reanudación gradual de las actividades del INE.

Lo anterior, pues de conformidad con el considerando tercero del Acuerdo General 6/2020, es imprescindible que este

⁸ Véase el criterio contenido en la jurisprudencia **CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 12 a 14.

Tribunal Electoral dirija sus esfuerzos a acompañar la reactivación de las actividades del INE, de ahí que sea posible resolver los asuntos que surjan a partir de los actos o resoluciones que emita tal autoridad.

Así pues, es un hecho notorio en términos de lo dispuesto por el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios⁹, que el pasado 17 (diecisiete) de agosto¹⁰ el INE reanudó la atención a la ciudadanía para la realización de trámites de la Credencial a través de sus módulos de atención ciudadana; de ahí que la actividad del INE en cuanto a este trámite se ha reanudado.

Por todo lo anterior, esta Sala Regional considera que debe emitirse la presente resolución al amparo de la facultad prevista en el apartado IV del Acuerdo General 2/2020 de la Sala Superior.

TERCERA. Autoridad responsable. Por lo que corresponde a la autoridad señalada como responsable, tiene tal carácter la DERFE, por conducto de la Vocalía, en razón de que según lo disponen los artículos 54 párrafo 1 inciso c) y 126 párrafo 1 de la Ley Electoral, es el órgano del INE encargado de prestar los servicios inherentes al Registro, entre los que se encuentra la expedición de la Credencial, por lo que se coloca en el supuesto del artículo 12 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios.

⁹ Con relación al criterio esencial contenido en la jurisprudencia de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, pag. 2470

¹⁰ Como fue publicado en el apartado “credencial para votar” de su sitio oficial. Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/>, consultado en septiembre.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 30/2002 emitida por 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**¹¹.

CUARTA. Requisitos de procedencia. El presente 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, por lo siguiente:

a. Forma. El actor presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable, haciendo constar su nombre y firma autógrafa, identificó el acto impugnado, expuso los hechos y agravios que estimó pertinentes y ofreció pruebas.

b. Oportunidad. La demanda fue interpuesta dentro del plazo de (4) cuatro días hábiles a que se refieren los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios, toda vez que la resolución impugnada le fue notificada al actor el (20) veinte de febrero e interpuso la demanda el (24) veinticuatro siguiente.

c. Legitimación e interés jurídico. El actor cumple dichos requisitos, pues es un ciudadano que promueve por propio derecho, alegando una posible vulneración a su derecho político-electoral de votar, con motivo de la improcedencia a su solicitud para expedirle la Credencial.

d. Definitividad. Este requisito debe tenerse por cumplido, en razón de que no está previsto en la normativa algún medio de

¹¹ 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.

defensa que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, ello tomando en consideración que agotó previamente la instancia administrativa prevista en el artículo 143 de la Ley Electoral y el acuerdo INE/CG1065/2015 del Consejo General del INE.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía y no advertir alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar los agravios contenidos en la demanda.

QUINTA. Planteamiento del caso

5.1. Pretensión. El actor pretende que se revoque la resolución impugnada y se ordene la expedición de su Credencial.

5.2. Causa de pedir. La violación a su derecho votar contenido en la Constitución.

5.3. Controversia. La controversia consiste en determinar si fue apegada a derecho la resolución impugnada o, por el contrario, debe revocarse y ordenar al INE que expida al actor su Credencial.

SEXTA. Estudio de fondo

6.1. Suplencia de agravios. Es criterio reiterado de este Tribunal Electoral que, dada la naturaleza de los Juicios de la Ciudadanía, no es indispensable que se formulen con detalle una serie de razonamientos lógico-jurídicos con el fin de evidenciar la ilegalidad del acto reclamado.

Ello, en atención al artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, que establece que se debe suplir la deficiencia en la exposición de los agravios, si pueden deducirse claramente de los hechos

expuestos, conforme a la jurisprudencia 3/2000 emitida por la Sala Superior de rubro **AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**¹².

6.2. Síntesis de Agravios

De acuerdo al formato de demanda que consta en el expediente, mismo que fue proporcionado por la Vocalía al actor, éste únicamente acusó la indebida declaración de improcedencia de la expedición de su Credencial y se dolió de la violación de su derecho al voto, pues a su consideración, cumplía todos los trámites y requisitos para la expedición de la misma.

Asimismo, el actor adjuntó a su solicitud de expedición la siguiente documentación:

1. Copia simple de su acta de nacimiento expedida por la Dirección General del Registro Civil.
2. Copia simple de su licencia de conducir emitida por la Secretaría de Movilidad del Gobierno de la Ciudad de México.
3. Copia simple de un estado de cuenta expedido a su nombre.
4. Copia simple del extracto de la determinación por la cual la Juez Interina Tercera de Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México, ordenó concederle el beneficio preliberacional de libertad condicionada.

Ahora bien, si se tiene que la resolución impugnada sustentó la improcedencia de la expedición de la Credencial en que el registro del actor en el padrón electoral había sido dado de baja

¹² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.

por concepto de suspensión y no se contaba con pruebas de que se hubiera ordenado la rehabilitación de sus derechos políticos; en suplencia de la deficiencia de la queja, puede decirse que el actor acusó la realización de una interpretación restrictiva a su derecho a votar al negarle la expedición de su Credencial para ejercer ese derecho, pues se encontraba gozando del beneficio preliberacional de libertad condicionada.

Así, puede decirse que bajo su consideración cumplía los requisitos previstos en la Ley Electoral para obtener una Credencial y poder ejercer sus derechos políticos; de ahí que, contrario a lo señalado por la autoridad responsable, debía declararse procedente la expedición de su Credencial.

6.3. Análisis de los agravios

En función de lo anterior, el análisis del presente Juicio de la Ciudadanía se limitará a determinar si se actualiza o no la violación de los derechos político electorales del actor frente a la improcedencia de la expedición de su Credencial.

6.4. Marco normativo de la suspensión de derechos

6.4.1 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 suspensión¹³.

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.

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.

¹³ **Artículo 38.-** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos (y ciudadanas) se suspenden:

(...)

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

(...)

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.

6.4.2 En relación a la Credencial

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 electoras 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, y;
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.

6.4.3 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 establecidas 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 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 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 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 se impone necesariamente de manera simultánea a 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 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 éstas o de las penas por las que se hubiesen sustituido o cambiado.

Éste es el marco normativo en el ámbito local que regula la suspensión de los derechos político-electorales que se impone como consecuencia de la pena de prisión.

6.4.4 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 Judicial¹⁴.

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

¹⁴ Artículo 21 párrafo tercero de la Constitución.

sanciones, como órgano especializado del poder judicial.

Fue así como el sistema de justicia de ejecución penal consolidó 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 en la tesis P./J. 17/2012 de rubro **PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011**¹⁵.

Como se advierte, con la entrada en vigor de la mencionada reforma constitucional, se generó un cambio sustancial pues 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

¹⁵ 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.

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 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 Ejecución¹⁶ con el objeto de establecer las normas que deben observarse durante el internamiento en prisión, ejecución de penas, así como la regulación de los medios para lograr la reinserción social (artículo 1 fracción I, II y III).

¹⁶ Dicha ley fue publicada el (16) dieciséis de junio de (2016) dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación.

En virtud de lo anterior, conforme al artículo 4 de dicha ley, uno de los principios rectores del sistema penitenciario, es el debido proceso el cual es relativo a la ejecución de medidas penales y disciplinarias a través de resoluciones dictadas por un juez o jueza de ejecución, consistente en que las cuestiones relativas a la sustitución, modificación o extinción de las penas o medidas de seguridad, se ventilen ante el juez o jueza de ejecución en audiencia pública.

Con relación a lo anterior, el artículo 25 fracciones II, IV, VII y VIII de la referida Ley de Ejecución, establece algunas de las atribuciones que tiene el juez o jueza de ejecución, entre las que destacan las siguientes:

- a. Garantizar que la sentencia condenatoria se ejecute en sus términos;
- b. Llevar a cabo la sustanciación y resolución de incidentes promovidos para lograr el cumplimiento del pago de la reparación del daño, así como los que se promuevan por motivo de la ejecución de sanciones penales.
- c. Rehabilitar los derechos de las personas sentenciadas una vez que se cumpla la suspensión señalada en la sentencia.

Ahora bien, el Título Quinto de la Ley de Ejecución, prevé la existencia de dos beneficios preliberacionales:

1. Libertad Condicionada y
2. **Libertad Anticipada**

En el primero de los beneficios el juez o jueza de ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de la **libertad condicionada** bajo la modalidad de supervisión con o

sin monitoreo electrónico, mientras que en la libertad anticipada extingue la pena de prisión otorgando libertad a la persona sentenciada.

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 132 y 141 de esa Ley de Ejecución, emitirá la resolución que en derecho corresponda.

En caso de otorgar alguno de esos beneficios, el artículo 13 de la Ley de Ejecución dispone diversas obligaciones para acreditar el cumplimiento de las medidas de seguimiento impuestas por las y los jueces de control.

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 26 de la Ley de Ejecución.

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 cumpla 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 116 de la mencionada Ley de Ejecución dispone que el juez o jueza de control conocerá de la duración, modificación y **extinción de pena** y sus efectos.

Decretada la libertad definitiva, acorde con el artículo 25 fracción VIII de dicha Ley de Ejecución, la rehabilitación de los derechos político-electorales se realizará por el juez o jueza de ejecución una vez que se cumpla con el termino de suspensión señalado en la sentencia y lo notificará la resolución a las autoridades correspondientes.

6.5. Consideraciones de esta Sala Regional

En consideración de esta Sala Regional, el agravio hecho valer por el actor en relación a la violación de sus derechos político-electorales, es **infundado**.

El actor acude a esta Sala Regional buscando la tutela del derecho político-electoral de votar que, según afirma, fue vulnerado por la DERFE, al controvertir la resolución que declaró la improcedencia de expedirle su Credencial, a pesar de haber realizado los trámites necesarios para ello.

Al respecto, la improcedencia emitida por la Vocalía se sustentó en que el actor fue dado de baja en el Padrón Electoral por la suspensión de sus derechos político-electorales, derivado de una causa penal por la cual se le impuso una pena privativa de la libertad.

Derivado de lo anterior, la autoridad responsable señaló que el actor no había exhibido la documentación para la acreditación de la rehabilitación de sus derechos político-electorales.

Asimismo, la responsable advirtió que el actor no comprobó el cese de la suspensión o haber sido rehabilitado en sus derechos político-electorales.

También valoró la Boleta de Libertad emitida por el Director de General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de la cual desprendió que el Juez Vigésimo Noveno Penal del Distrito Federal había modificado la forma de cumplimiento de la pena privativa de libertad anticipada en la modalidad de ***libertad condicionada***¹⁷.

También consideró el oficio 3387 emitido por el Juez Trigésimo Tercero Penal en la Ciudad de México el (20) veinte de mayo del año pasado, en el cual informó que el actor a tal fecha no se encontraba habilitado de sus derechos político-electorales.

Esto es, en el caso, 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, de las constancias del expediente, -en específico de la resolución emitida por la Juez Tercera de Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México- se tiene información relacionada a que el actor goza del beneficio preliberacional **de libertad condicionada** bajo la modalidad de supervisión sin monitoreo electrónico.

¹⁷ Artículo 136 de la Ley de Ejecución. El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de la libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico.

Sin embargo, y a pesar de que este beneficio implica su excarcelación, ello **no significa que actualmente disponga de su libertad definitiva o que haya cumplido la totalidad de su condena**¹⁸.

En ese sentido, el actor únicamente gozará de un **beneficio preliberacional** hasta que transcurra el tiempo que falta para extinguir la pena que le fue impuesta y compurgue su sentencia -(5) cinco de mayo de (2032) dos mil treinta y dos- 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, 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**¹⁹, 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**

¹⁸ Tal y como se sostuvo en los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-100/2019, SCM-JDC-136/2019, SCM-JDC-157/2019 y SCM-JDC-1090/2019.

¹⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 76, 77 y 78.

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)**²⁰, 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 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.

²⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011 (dos mil once), páginas 41, 42 y 43.

En ese sentido, la libertad condicionada a través de la cual el actor obtuvo su excarcelación, es, como se ha dicho, un beneficio preliberacional que le permitió salir de prisión a cambio de obligarse a cumplir con determinadas condiciones de hacer y quedar bajo la custodia de la Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Sentenciados en Libertad hasta la extinción de la pena.

En razón de lo anterior, es incuestionable que el actor se encuentra bajo el beneficio de la libertad condicionada, lo que significa que aún no ha obtenido la libertad definitiva, por lo que el referido beneficio no trasciende a la extinción de la pena de prisión que le fue impuesta, pues con su otorgamiento quedó sometido a cumplir con obligaciones y condiciones por el lapso restante que le falte para compurgar su pena, y de no llevar a cabo dichas obligaciones podría ser revocado el beneficio penitenciario.

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 para los efectos que pretende -ejercer su derecho a votar, según su demanda-, pues no dispone de libertad definitiva lo

que conllevó la suspensión sus derechos político-electorales por sentencia firme; situación que no viola los derechos político-electorales que el actor acusa como vulnerados.

En consecuencia, al ser **infundado** el agravio del actor, debe **confirmarse** la resolución impugnada.

* * *

Con independencia de lo anterior, es un hecho notorio para esta Sala Regional²¹ que días después de la emisión de la resolución impugnada, el (21) veintiuno de febrero el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG62/2020 titulado **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS SUSPENDIDAS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SCM-JDC-1050/2019, DICTADA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**, instrumento que contiene los mecanismos para garantizar el derecho a la identificación de las personas suspendidas de sus derechos político-electorales y, por tanto, permiten que en estos casos la Credencial se expida **únicamente como medio de identificación.**

En este sentido, los Mecanismos prevén el procedimiento siguiente:

1. Cuando el o la ciudadana acuda al módulo de atención ciudadana a solicitar su Credencial y se identifique que se encuentra suspendida en sus derechos político-electorales, se realizará el trámite, siempre y

²¹ El cual se cita en términos del artículo 15 de la Ley de Medios y la tesis de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

cuando cumpla los requisitos y documentación establecidos en el acuerdo de medios de identificación vigente.

2. De manera posterior, se realizará la revisión del expediente que originó la suspensión de sus derechos político-electorales y, de ser necesario, se consultará al órgano jurisdiccional que emitió la sentencia o resolución respectiva para verificar su situación jurídica.
3. En caso de que la revisión del expediente y/o la respuesta del órgano jurisdiccional confirme que la o el ciudadano se encuentra suspendida en sus derechos político-electorales, se procederá a generar la Credencial, para ser utilizada **únicamente como medio de identificación**.
4. En estos casos, se mantendrán los registros en la base del Padrón Electoral, integrando una relación con el estatus de suspensión en sus derechos político-electorales y credencial válida solo para efectos de identificación.
5. Al momento de la entrega de la Credencial, se informará a la o el ciudadano que su Credencial solo la podrá utilizar como medio de identificación, de tal manera que no aparecerá en la Lista Nominal de Electores (y Electoras) definitiva.

De lo anterior puede advertirse que los referidos Mecanismos prevén que el INE a través de la DERFE, una vez que identifique que una persona solicitante de la Credencial está suspendida de sus derechos político-electorales, oficiosamente debe realizar el trámite para entregar la Credencial exclusivamente con efectos de identificación, si la persona

solicitante cumple los requisitos previstos en el acuerdo de medios de identificación vigente.

Por tanto, para que el INE esté en aptitud de cumplir las obligaciones impuestas por los Mecanismos, se remite copia certificada de los documentos con que se integró el expediente de este juicio para que, considerando los documentos aportados por el actor ante esta Sala Regional, actúe en consecuencia.

Con independencia de lo anterior, se informa al actor que, al margen del procedimiento que podría realizar el INE derivado de la vista señalada en el párrafo anterior, si desea hacer una solicitud expresa para obtener la Credencial únicamente como un medio de identificación, puede acudir a la Vocalía a realizar dicho trámite a efecto de que le sea expedida su Credencial **únicamente con tal carácter.**

Para tal efecto, con la notificación de la presente resolución, debe entregársele una copia simple del acuerdo INE/CG62/2020 titulado ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS SUSPENDIDAS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SCM-JDC-1050/2019, DICTADA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, y su anexo, para que si lo considera conveniente a sus intereses, realice el trámite de solicitud de expedición de la Credencial en los términos indicados en los párrafos anteriores.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

R E S U E L V E

PRIMERO. Confirmar la resolución impugnada.

SEGUNDO. Dar vista al INE por conducto de la Vocalía con el contenido del presente expediente para los efectos precisados en la resolución.

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

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto particular del magistrado Héctor Romero Bolaños, 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, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SCM-JDC-55/2020²².

Con todo respeto me permito disentir del criterio sustentado por la mayoría, pues estimo que los agravios del actor son **fundados** y, por tanto, debería haberse ordenado la expedición y entrega de su Credencial²³, de conformidad con lo siguiente.

Como se relata en la sentencia, en la resolución impugnada se declaró improcedente la solicitud de expedición de la Credencial del actor, debido a que no constaba que hubiera cesado la suspensión de sus derechos político electorales, ya

²² Colaboran en el voto: Montserrat Ramírez Ortiz y Rosario Flores Reyes.

²³ Como se señala en el glosario de la presente sentencia al referirse a la Credencial para Votar con Fotografía.

que su registro en el Padrón Electoral fue dado de baja²⁴ con motivo de la suspensión de derechos, al haber sido condenado por un juez penal, a cumplir una pena privativa de libertad.

Además de lo anterior, es importante precisar que en la resolución impugnada se señala que al momento en que el actor acudió a hacer su solicitud, presentó la Boleta de Libertad respectiva, de la que se desprende que se modificó la forma de cumplimiento de la pena privativa de libertad por el mecanismo de *libertad anticipada* en modalidad de *libertad condicionada*²⁵, lo que fue corroborado por la Vocalía a través de la obtención del Oficio 3387 en el que se comunicó la resolución en la que se ordenó la excarcelación del promovente y el beneficio penitenciario aludido.

En esa perspectiva, considero que la mayoría debía tener en cuenta que **al encontrarse en libertad corporal, el actor está en aptitud de ejercer sus derechos político electorales**. Se explica.

El artículo 1° de la Constitución²⁶ en su párrafo tercero, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Derivado de lo anterior y atendiendo a las circunstancias del caso concreto, en la presente sentencia debió atenderse el mandato constitucional, ya que negar la Credencial al actor es

²⁴ El veinte de junio de dos mil ocho.

²⁵ Lo que fue relatado por la autoridad administrativa responsable (foja 13 vuelta del expediente en que se actúa).

²⁶ Se alude al glosario plasmado al inicio de la presente sentencia.

una cuestión que implica la vulneración de sus derechos humanos.

En tal sentido, si bien es cierto que, de una lectura literal de los preceptos del Código Penal Local²⁷ y la Ley de Ejecución²⁸, se desprende que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos de una persona y que dicha sanción comienza cuando la sentencia respectiva cause ejecutoria y concluye cuando se extinga la pena de prisión, sin embargo es posible interpretar su contenido bajo los parámetros constitucionales que permitan el adecuado ejercicio de los derechos políticos del actor.

Así, en la especie, la interpretación que propongo realizar deriva del ejercicio del derecho humano del actor a votar y ser votado, el cual se encuentra establecido por el artículo 35 de la Constitución.

Ello, con la precisión de que para el ejercicio del derecho a votar, resulta indispensable la inscripción en el Registro Federal de Electores, así como contar con la Credencial, según lo prevé el artículo 9 de la Ley Electoral²⁹.

En ese contexto, cabe señalar que 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.

²⁷ Como se señala en el glosario al Código Penal vigente durante la instrucción de la causa penal seguida al actor.

²⁸ La Ley Nacional de Ejecución penal se cita tal como se denominó en el glosario ya indicado.

²⁹ Como se denomina en el glosario de esta sentencia, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad con el párrafo 2 del artículo en cita, las legislaciones pueden reglamentar el ejercicio de voto por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena de juez o jueza competente en proceso penal.

En ese sentido, en la legislación mexicana este derecho puede ser restringido de actualizarse alguna de las diversas causas expresamente previstas en el artículo 38 de la Constitución.

Así, las fracciones III y VI del numeral 38 de la Constitución establecen que, entre otras, las causas por las cuales se puede suspender los derechos de la ciudadanía son la extinción de una pena corporal o por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Asimismo, en la parte final del artículo de referencia se señala que en las leyes se establecerán las causas por las cuales podrán suspenderse y rehabilitarse los derechos de la ciudadanía.

Una vez determinado lo anterior, se tiene que para ejercer el derecho al voto, debe integrarse un Padrón Electoral con base en el cual **se expedirá a las personas su Credencial que será el documento indispensable para votar**, según lo prevé el artículo 41 Base V Apartado B párrafo primero de la Constitución.

Luego, en términos de los artículos 7, 9, 130 y 131 párrafo 2, todos de la Ley Electoral, votar es un derecho que tiene la ciudadanía, **y para ejercerlo requiere estar inscrita en el registro federal de personas electoras y contar con dicha Credencial.**

De ahí que es derecho y obligación de la ciudadanía tener su Credencial, así como un deber de la autoridad electoral expedirla en términos de lo que disponga la legislación.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 129 párrafo 1 inciso c) de la Ley Electoral, el Padrón Electoral se integrará, entre otros, con los datos relacionados **con la habilitación, inhabilitación y rehabilitación de sus derechos políticos.**

En ese tenor, el numeral 154 de la Ley Electoral establece que para la actualización permanente del Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores³⁰ debe recabar, de entre diversas autoridades, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte, para lo cual en dicho precepto legal se establece que los órganos jurisdiccionales **deben notificar a la autoridad federal electoral cuando dicten resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona.**

Con relación a este punto, el artículo 155 párrafo 8 de la Ley Electoral, establece las personas que hubieren sido suspendidas en el ejercicio de sus derechos políticos por resolución judicial serán excluidas del Padrón Electoral y de la lista nominal de electores durante el periodo que dure la suspensión.

El mismo numeral dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores reincorporará al padrón electoral a las personas que sean rehabilitadas en sus derechos políticos una vez que sea notificado por las autoridades competentes, o bien cuando se acredite con la documentación correspondiente que ha cesado la causa de la suspensión o la rehabilitación en sus derechos políticos.

³⁰ "DERFE", como se alude en el glosario de la presente sentencia.

Al tener como punto de referencia las normas antes señaladas, es menester acudir a los ordenamientos que rigen en el caso concreto, ante la suspensión de derechos político electorales del actor y la consecuencia del beneficio de *libertad condicionada* que obtuvo de parte del órgano jurisdiccional penal correspondiente.

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), así como la pena de suspensión de derechos (fracción VII).

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

A propósito de lo anterior, el artículo 57 del Código Penal Local dispone que la pena de 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.

Asimismo, el artículo 58 del Código Penal Local, establece que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos

políticos de una persona en los términos de la Constitución, lo **que comenzará en el momento que cause ejecutoria la sentencia respectiva y concluirá cuando se extinga la pena de prisión.**

El artículo 94 del Código Penal Local, establece que la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y las medidas de seguridad, se extinguen por el cumplimiento de la pena o de la medida de seguridad, entre otras causas, tales como la muerte de la persona sentenciada, el reconocimiento de su inocencia, el perdón, **su rehabilitación**, el indulto, la amnistía, la supresión del tipo penal, la prescripción, la anulación de la sentencia, por citar algunas.

Con respecto al cumplimiento de la pena o medida de seguridad, el artículo 97 del mismo ordenamiento, establece que la potestad para ejecutar la pena o la medida de seguridad que hubiere sido impuesta, se extingue por su cumplimiento o por las penas por las que se hubiesen sustituido **o conmutado.**

Sobre la rehabilitación de la persona sentenciada como forma de extinción de la pena, el artículo 101 del Código Penal Local, dispone que tiene por objeto **reintegrarla en el goce de los derechos, funciones o empleo de cuyo ejercicio se le hubiere suspendido o inhabilitado en virtud de sentencia firme.**

Ahora bien, considero que la interpretación de la suspensión de los derechos políticos impuesta por un juzgador en una sentencia penal se puede realizar, a través de la aplicación del principio *pro persona*, lo cual implica interpretar las normas con la finalidad de favorecer la protección más amplia para el promovente del presente medio de defensa federal electoral.

En tal sentido, los artículos 57 y 58 del Código Penal Local, antes mencionados, deben ser interpretados en el sentido de que, cuando se emite una sentencia condenatoria en el ámbito penal, la suspensión de los derechos políticos de una persona se le impone como **pena de manera concomitante** a la pena privativa de su libertad corporal.

Al respecto, debe mencionarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de la contradicción de tesis 8/2006³¹ sostuvo que el contenido del referido artículo 58, resulta congruente con lo que establece el artículo 38 fracción III de la Constitución en el sentido de que los derechos de la ciudadanía se suspenden durante la extinción de una pena corporal.

Esto es, la suspensión de los derechos políticos prevista en el Código Penal Local, **no tiene un carácter autónomo sino accesorio**, pues se decreta en la sentencia como consecuencia necesaria de la imposición de la pena de prisión y conforme a dicho ordenamiento, dura el tiempo que se haya determinado, **para que la persona esté privada de su libertad**.

Ello, porque debe tomarse en cuenta que, dada la naturaleza accesoria de la suspensión de derechos políticos -como consecuencia necesaria de la pena de prisión- cuando esta última es sustituida, la suspensión sigue la misma suerte que aquélla.

³¹ Sentencia de donde surge la jurisprudencia 1a./J. 74/2006 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, 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**, establece que la suspensión de los derechos políticos de una persona es una pena producida como consecuencia necesaria de la pena de prisión, motivo por el cual su naturaleza es accesoria, pues deriva de la imposición de la pena privativa de la libertad personal y su duración depende de la que tenga ésta.

Luego, sostengo que cuando la pena principal es sustituida, debe entenderse que **lo es en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos³², lo que es distinto cuando se trata de penas autónomas**, las cuales son impuestas por el juzgador en uso de su arbitrio judicial y de conformidad con el tipo penal respectivo³³.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que cuando una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra que no implique privación de la libertad, la suspensión de derechos político electorales **concluirá de tal manera que deben ser restituidos plenamente**.

Lo anterior porque, si la referida suspensión 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 por tratamiento en libertad o prelibertad**, entre otras.

En esa tesitura, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que la reinserción social constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal, reconocido en el artículo 18 de la Constitución, que tiene por objeto que las penas se orienten y sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos, sin que represente una venganza a las personas responsables de la comisión de un delito, sino que constituya una medida encaminada a lograr su **reintegración en la comunidad y a prevenir el delito, esto es, que no vuelva a delinquir**.

³² Como se desprende de la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-20/2007 del índice de la Sala Superior de este Tribunal.

³³ En la referida Contradicción de tesis 8/2006.

Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 20/2011, emitida por la Sala Superior, 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**³⁴.

Debe entenderse que una persona que goza del beneficio penitenciario de *libertad condicionada*, como ocurre en el caso, **no tiene ya una pena corporal que limite el ejercicio de sus derechos político electorales**, ya que ha sido liberada anticipadamente y en el caso del actor, bajo la modalidad de supervisión sin monitoreo electrónico³⁵.

En tal contexto, me permito sostener que la interpretación que propongo, es acorde con la finalidad de la sustitución de las penas, que se identifica con la prevención especial para lograr la readaptación de la persona sentenciada, porque quien se encuentre bajo el beneficio de *libertad condicionada* -y por ende, en el ejercicio de su libertad corporal- se le permita ejercer sus derechos políticos, contribuye a su adecuada reinserción a la sociedad.

En ese sentido, estimo que la sentencia de la mayoría hace un simple control de legalidad, concluyendo que las normas reglamentarias prevén la rectoría de los juzgados en la ejecución, para ordenar en qué momento se deja sin efectos la suspensión de derechos político electorales, pasando por alto que **a este Tribunal Electoral es a quien compete conocer de las cuestiones relacionadas con la violación a los**

³⁴ 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.

³⁵ Según lo prevén los artículos 137 a 140 de la Ley Nacional de Ejecución Penal según la constancia que el actor allegó al expediente para acreditar que operó en su favor el beneficio penitenciario (foja 9 del expediente en que se actúa).

derechos político electorales de la ciudadanía, en términos del artículo 99 de la Constitución.

Así, esta Sala Regional, como Tribunal Constitucional, está obligada a realizar un control constitucional de las normas atendiendo al principio de progresividad y a que los derechos humanos del actor deben ser analizados de manera integral.

Si a través del referido beneficio penitenciario se concedió al actor la oportunidad de compurgar 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**, y por ende, es indudable que está en aptitud de ejercer en plenitud su derecho a votar.

Por tanto, 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, lo que incluye el ejercicio de su derecho de voto.

Bajo esa tesitura, es oportuno señalar que, si bien lo que se protege directamente con una decisión de este tipo, es el ejercicio al voto en sus diferentes vertientes, también debe proteger otro tipo de derechos humanos, como lo son la reinserción y la readaptación social y el derecho a la identidad.

Al respecto, ha sido criterio de esta Sala Regional³⁶ que la Credencial se caracteriza por su doble naturaleza, como

³⁶ Al respecto, véase el precedente contenido en la sentencia del juicio ciudadano SCM-JDC-1050/2020 del índice de esta Sala Regional.

documento necesario para el ejercicio del voto y como medio de identificación oficial.

En tal sentido, es obligación del Estado proporcionar a la ciudadanía el documento con el que se le que permita acreditar su identidad, como lo establece el artículo 4 octavo párrafo de la Constitución.

En este contexto, el Instituto Nacional Electoral ha procurado que la Credencial no solamente sea un mero instrumento para votar, sino que ha generado las condiciones necesarias, que también le convierten en un documento integral y confiable de identificación oficial a nivel federal, por lo que, no es posible legalmente separar sus atributos de documento oficial para votar e identificarse.

Así, la Credencial es un documento en el que confluyen ambas cualidades, las que deben considerarse indisolubles, de manera tal que, mientras conserve su validez para ejercer el voto, debe conservarla también para los efectos de identificación oficial.

Por ende, de prevalecer la interpretación que propongo en el presente voto, se protegería en mayor medida los derechos del actor de conformidad con el imperativo constitucional.

Esto, porque si por la intervención oportuna del órgano jurisdiccional, un ciudadano cuenta con el instrumento que le permita identificarse y ejercer su derecho de voto, es inconcuso que se contribuye a una correcta reinserción social de la persona y se protege su derecho a la identidad.

En efecto, además considero que la mayoría debía tener en cuenta que al aludir en la parte final de la sentencia al *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS SUSPENDIDAS EN SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA SCM-JDC-1050/2019, DICTADA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*³⁷ y reconocer que dicho instrumento contiene los mecanismos para garantizar el derecho a la identificación de las personas suspendidas de sus derechos político electorales, se dejó de aplicar la norma vigente y aplicable para el caso del actor.

Esto es así, ya que de conformidad con lo que señala el artículo 23 párrafo 3 de la Ley de Medios³⁸ *las Salas del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los preceptos jurídicos que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.*

En tales condiciones, si los referidos lineamientos fueron emitidos el veintiuno de febrero y la demanda fue presentada el veinticuatro siguiente, es inconcuso que esta normatividad era claramente aplicable al caso concreto porque durante la instrucción del presente juicio dicho ordenamiento cobró vigencia y debía aplicarse para resolver la controversia planteada por el actor.

Así, estimo que no es correcto calificar los agravios como infundados al ser necesaria la valoración conjunta del contexto del caso y las circunstancias específicas del actor, así como los cambios fácticos y normativos que sucedieron con posterioridad a la emisión de la resolución impugnada, lo que

³⁷ Acuerdo INE/CG62/2020, de veintiuno de febrero de dos mil veinte.

³⁸ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

en su conjunto generaron condiciones idóneas para aplicar en su beneficio una interpretación *pro persona*.

Por ende, desde el ámbito de tutela concerniente al derecho a ser identificado a través de un instrumento idóneo, también era dable acoger la pretensión del actor.

No obsta a lo anterior, que la mayoría haya determinado dar vista a la Vocalía con las constancias del presente expediente con la finalidad de que *actúe en consecuencia*, ya que desde los argumentos que sostengo, al existir ese derecho a la identidad a través de la Credencial, se debieron considerar parcialmente fundados sus agravios y con base en ello, revocar la resolución impugnada para ordenar que, de no existir otro impedimento, se entregara la Credencial solicitada.

Ello, al no ser suficiente que se diera una vista para que discrecionalmente la autoridad administrativa electoral tome la decisión que considere pertinente.

Cabe destacar que la interpretación que se propone es totalmente respetuosa de las funciones que constitucional y legalmente tienen otorgadas los jueces penales y de ejecución, puesto que no se invade el ámbito de competencias, ni se pasa por alto las resoluciones condenatorias que se emiten por los órganos competentes.

Al contrario, con la propuesta se pretende armonizar el sistema, ya que tal como lo he expresado en las líneas que anteceden, la suspensión de derechos políticos es accesoria a la pena de prisión, por lo que, atendiendo a ello, resulta viable

que sea analizada de manera particular por este órgano jurisdiccional.

Por ello, si bien corresponde al juez penal la aplicación de la norma en la materia y, en su caso, la emisión de la sentencia condenatoria que corresponda, al juez electoral le concierne interpretar la norma aplicable en la materia, a efecto de privilegiar el adecuado ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

Por lo expuesto y fundado, es que formulo el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS