

La suspensión de los derechos políticos y los derechos civiles en las resoluciones judiciales penales

José Francisco Nieto González*

En la jerga jurídica, el vocablo suspensión tiene una amplia gama de aplicaciones. La más socorrida es la que se da en materia de amparo y, sobre todo, en el amparo penal que generalmente se concede para dilatar la detención de algún presunto responsable.

Sin embargo, la suspensión de los derechos políticos y de los derechos civiles adquiere el carácter de una sanción, de una pena propiamente dicha en unos casos; y, en otros, como una mera consecuencia de la pena de prisión de la que es accesoria.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

* Magistrado del Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito.

- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Por su parte el artículo 35 de la propia Constitución establece como prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En la práctica judicial suele suceder que frecuentemente se interprete de manera errática tanto el artículo 38 constitucional como el 45 y 46 de Código Penal Federal; sin embargo, el Código Penal en su precepto 45 expresamente hace la distinción, al establecer que la suspensión es de dos clases:

- I. la que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, y
- II. la que por sentencia formal se impone como sanción.

Resulta evidente que la sanción oficiosa, o sea la que deriva por mandato de la propia ley, constituye una verdadera sanción accesoria que es la consecuencia de otra pena que generalmente es la de prisión; inicia y termina con la sanción de que es consecuencia según lo dispone el propio artículo 45.

El segundo supuesto contempla la suspensión como pena propiamente dicha; y, en el caso de que llegara a ser determinada conjuntamente con la sanción privativa de la libertad, dicha suspensión comenzará una vez compurgada aquélla, y su duración será la determinada en la sentencia respectiva.

El siguiente precepto (artículo 46) nos ilustra puntualizando que la pena de prisión produce una consecuencia accesoria consistente en la suspensión de los derechos políticos, es decir, los previstos en el artículo 35 constitucional; y, además de éstos, la de los derechos propiamente civiles como son los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebra, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. Asimismo, este precepto manda que la suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva, es decir, aquella en que se imponga la prisión y durará todo el tiempo de ésta.

Sucede que un buen número de fallos judiciales sólo dan cumplimiento parcial a los preceptos legales mencionados, pues en unos casos únicamente suspenden los derechos políticos, argumentando equivocadamente que la suspensión de los derechos civiles no fue solicitada por el Ministerio Público. En consecuencia, se da cumplimiento a la ley únicamente a medias.

En otros casos sucede que tampoco se suspenden los derechos políticos por la misma circunstancia, porque supuestamente el representante social en su pedimento de conclusiones no hace expresamente esa petición.

Sobre el particular debe puntualizarse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 89/2004, dejó en claro que para que proceda la suspensión de los derechos políticos como consecuencia del dictado de una sentencia con pena privativa de la libertad, resulta innecesario que lo solicite el representante social.

DERECHOS POLÍTICOS. PARA QUE SE SUSPENDAN CON MOTIVO DEL DICTADO DE UNA SENTENCIA QUE IMPONGA UNA SANCIÓN O LA PENA DE PRISIÓN, NO ES NECESARIO QUE ASÍ LO HAYA SOLICITADO EL MINISTERIO PÚBLICO. Los derechos políticos del ciudadano señalados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encuentran su limitación en las hipótesis suspensivas contempladas en las fracciones II, III y VI del artículo 38 constitucional, de manera que cuando se suspenden los derechos políticos durante la extinción de una pena privativa de libertad en términos de la citada fracción III, se está en presencia de una pena regulada en los artículos 24, incisos 12, 45, fracción I y 46 del Código Penal Federal, así como en los diversos 30, 56, 57, fracción I y 58 del Nuevo Código Penal Federal para el Distrito Federal, al prever, como una de las clases de suspensión de derechos, la que se establece por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la imposición de una

sanción o de la pena de prisión. Ahora bien, la circunstancia de que la suspensión de derechos políticos, se imponga por ministerio de ley como consecuencia necesaria de la citada imposición, implica que una vez que el gobernado se ubica en la hipótesis constitucional —como cuando se extingue una pena privativa de libertad—, no se requiere un acto voluntario diverso para que se produzcan sus consecuencias, sino que operan de manera inmediata. De esta forma, la suspensión de derechos por ministerio de ley, es la que de manera intrínseca se produce como consecuencia necesaria de la imposición de una sanción o de la pena de prisión, que el Juez debe tomar en cuenta ineludiblemente al dictar sentencia; por lo que es innecesario que en estos casos el Ministerio Público (del fuero común o del fuero federal) solicite la indicada suspensión en la etapa procedimental en la que formula sus conclusiones acusatorias. En consecuencia, si el órgano jurisdiccional, al momento de dictar la sentencia respectiva y en ejercicio de sus facultades, suspende los derechos políticos del sentenciado, no rebasa la acusación, ya que dicha suspensión no está supeditada a la solicitud del Ministerio Público, sino a lo dispuesto por una norma constitucional, la cual se desarrolla por otra de carácter secundario en los términos apuntados. [Tesis 1ª./J. 67/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, pág. 128, núm. de registro: 177,988].

Con esta resolución, nuestro Máximo Tribunal deja perfectamente en claro que los derechos políticos de los ciudadanos quedan suspendidos como una consecuencia accesoria de la imposición de una pena de prisión y que, para su determinación, no se requiere solicitud alguna. Sin embargo, esta tesis no hace alusión a los derechos civiles, a los cuales el artículo 46 del Código Penal Federal sí hace expresa referencia pero, desde luego, no de todos sino únicamente menciona los de tutela, curatela, apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebra, árbitro o representante de ausentes, derechos civiles que legalmente deben ser interrumpidos por todo el tiempo de la condena determinada en la resolución que haya causado ejecutoria.

En la práctica, como se refería anteriormente, se omite suspender estos derechos civiles bajo la equivocada creencia de que como el delito por el que se dicta la condena de prisión no tiene relación con tales derechos civiles, es por esa razón que frecuentemente se dejan de suspender los referidos de-

rechos, lo cual, dicho sea de paso, acarrea cierto grado de impunidad y desde luego agravia a la justicia que, como se dice, ahora debe ser completa.

Hasta aquí hemos comentado únicamente las consecuencias de una sentencia definitiva ejecutoriada que impone pena de prisión y cuya consecuencia es la suspensión o pérdida temporal de los derechos políticos y los civiles a que se ha hecho referencia; no obstante, también se ha discutido mucho, en el pasado reciente, si debe darse cumplimiento a la fracción II del artículo 38 de la Constitución Federal, que manda la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano que se encuentre sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena de prisión, y que tal suspensión será a partir de la fecha del auto cabeza de proceso.

Sobre el particular tenemos el criterio sostenido en jurisprudencia por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que estima improcedente disponer la suspensión de los derechos políticos en el auto de formal procesamiento, por un delito que tenga prevista pena privativa de la libertad, tal como se desprende de la tesis del rubro y texto siguientes:

DERECHOS POLÍTICOS SUSPENSIÓN DE. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL AMPLÍA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE PREVÉ LA FRACCIÓN II DEL ORDINAL 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Es improcedente ordenar en el auto de formal prisión la suspensión de los derechos políticos del procesado, pues dicha pena comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena, como lo dispone el numeral 46 del Código Penal Federal, que amplía la garantía constitucional prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, considerando que esta última disposición, establece la suspensión de los derechos políticos de un gobernado por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad contado desde la fecha del dictado del auto de formal prisión; empero, hay que recordar que a favor del procesado opera la presunción de inculpabilidad hasta que no se demuestre lo contrario, y esto vendría a definirse en el proceso penal, el cual de terminar con una sentencia ejecutoriada en tal sentido, ello sustentaría la suspensión de los derechos políticos del quejoso, por lo que es inconcuso que aquella norma secundaria es más benéfica, ya que no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Constitución son de carácter mínimo y pueden ser ampliadas por el legislador ordinario tal como ocurre en el citado dispositivo 46 de la legislación penal federal, al establecer que la suspensión

en comento se hará hasta la sentencia ejecutoria, de manera que al no advertirlo así el Juez instructor, se vulnera en perjuicio del titular del derecho público subjetivo, las garantías contenidas por el tercer párrafo del artículo 14 y primer párrafo del 16 constitucionales. [Tesis I.10oP. J/8, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, mayo de 2006. pág. 1525, núm. de registro: 175,103].

En igual sentido tenemos del mismo tribunal la tesis cuyo rubro y texto son los siguientes:

SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS DEL INculpADO. LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ INSTRUCTOR QUE LA ORDENA DESDE EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, VULNERA LAS GARANTÍAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14, TERCER PÁRRAFO, Y 16, PRIMER PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión de los derechos políticos del gobernado por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad se contará desde la fecha del dictado del auto de formal prisión. Por su parte, el precepto 46 del Código Penal Federal, dispone que la citada suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena. Ahora bien, el numeral últimamente mencionado amplía la garantía a que se refiere el propio artículo constitucional, es decir, dilata la imposición de dicha medida hasta que cause ejecutoria la sentencia respectiva, lo que se traduce en un beneficio para el procesado, pues no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Ley Suprema son de carácter mínimo y pueden ampliarse por el legislador ordinario, además de que la presunción de inculpabilidad opera a favor del procesado hasta que no se demuestre lo contrario en el proceso penal que culmine con una sentencia ejecutoria. Consecuentemente, la resolución del Juez instructor que ordena la suspensión de derechos políticos del inculpado desde el auto de formal prisión vulnera en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, tercer párrafo, y 16, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal. [Tesis aislada I.10oP. 20 P., Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, septiembre de 2005, pág. 1571, núm. de registro: 177,134].

Como puede advertirse, estas tesis estiman improcedente el que se suspendan los derechos políticos del procesado, a partir del auto de formal prisión.

Interpretan el artículo 46 del Código Penal Federal en el sentido de que sólo hace referencia a la suspensión de los referidos derechos, pero como consecuencia de la pena de prisión que se ha impuesto en sentencia ejecutoria; sin embargo, es indiscutible que tal interpretación va en contra de lo expresamente ordenado por la fracción II del artículo 38 constitucional, en el que se dispone la referida suspensión a partir del auto de formal prisión por un delito sancionado con pena privativa de la libertad. En estricto sentido se advierte una pugna entre lo dispuesto por el ordenamiento constitucional y las susodichas tesis que innegablemente tienen elogiosos alcances humanitarios. No obstante, habría de considerar que si se estima que en este aspecto la Constitución se encuentra rebasada por las modernas corrientes garantistas, que cada vez quieren dar mayor protección al individuo frente al poder del Estado, hubiera sido mejor que se implementara una más de las innumerables reformas constitucionales que han buscado adecuar la Norma Fundamental a las condiciones sociales que privan en la actualidad.

Dicho de otro modo, si el constituyente estableció la suspensión de las prerrogativas del ciudadano que se encuentre sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal, y que tal suspensión debiera iniciarse desde la fecha del auto de formal prisión, es evidente que la tesis que así no lo considera va en contra expresa del aludido precepto de la Ley Suprema y, entonces, se podría pensar, y de hecho así es, que no se está guardando el principio de supremacía constitucional.

En efecto, no puede pensarse que el artículo 46 de Código Penal Federal amplíe la garantía prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional por la simple y sencilla razón de que no es tal, no se trata de ninguna garantía sino de un imperativo constitucional que ha decidido suspender de sus derechos políticos a aquel individuo que le ha sido dictada la formal prisión por un delito que contempla la pena privativa de la libertad. Por otra parte, la presunción de inculpabilidad del procesado no puede operar en su favor para evitar la clara sanción que el legislador constituyente quiso destinar al indiciado al que se le ha decretado formal prisión. Entonces, si se parte de la base de que ninguna de las seis fracciones o incisos romanos del artículo 38 constitucional se trata una garantía, sino ciertamente encierran verdaderas sanciones de carácter político, se habrá de llegar a la lógica conclusión de que con el criterio como el de la mencionada tesis lo único que se hace es quebrantar la supremacía de la Constitución Federal. A mayor abundamiento, no es

posible considerar que el artículo 38 fije o hable de garantías cuando precisamente establece las causas por las cuales se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, puntualizando precisamente que “la ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación”.

Entonces, difícilmente se está en posibilidad de estimar que el artículo 46 del Código Penal Federal amplíe una garantía que no es tal, sino, como se ha visto, se trata de una verdadera sanción de carácter político.

Como veíamos al inicio, la primera de las prerrogativas o derechos del ciudadano que otorga la Constitución Federal es la de votar en las elecciones populares. Ahora bien, actualmente y de acuerdo con las modernas corrientes humanistas que, como ya se dijo, intentan ampliar de manera irrestricta los derechos y libertades de los ciudadanos, podría pensarse que no es conveniente suspender en todos los casos y para todos los procesados el derecho de votar en las elecciones populares, con mayor razón cuando, de acuerdo con las últimas reformas legales, se ha implementado el voto de los mexicanos en el extranjero, con lo cual se atisba una clara intención de que sufrague la mayor cantidad de ciudadanos posible. De esta forma se legitima o se da mayor participación de los ciudadanos en las elecciones de sus autoridades que habrán de renovarse periódicamente, es decir, da una mayor participación a la ciudadanía en los asuntos políticos de un Estado.

En un primer momento, el constituyente de 1917 estableció que no era conveniente que los ciudadanos sujetos a proceso por delito que mereciera pena de prisión pudieran sufragar. Sin embargo, atendiendo las tendencias actuales, podría pensarse en restringir la suspensión sólo de unas prerrogativas del ciudadano, no de todas; por ejemplo, podría conservarse el derecho del voto en las elecciones populares y sí quedar suspendidos en el poder ser votado para cualquier cargo de elección popular y no ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, precisamente por el hecho de encontrarse sujeto a proceso; la prerrogativa de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, y la de “tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para defensa de la República y sus instituciones”. Esto último se antoja imposible en la época actual. Luego, estas dos últimas prerrogativas sí debieran quedar suspendidas al dictarse el auto de formal prisión, sobre todo de aquellos procesados que se encuentren privados de su libertad debido a la gravedad del o de los delitos que se les impute. Cosa diversa a la

suspensión que no debe suceder cuando se trate del ejercicio del derecho de petición a que alude la fracción V del comentado artículo 35 constitucional, dado que de ser estrictos en la suspensión de ejercer el derecho de petición se llegaría al absurdo de que no podría serle aplicable el artículo 8º de la propia Constitución que consagra precisamente este derecho. Imaginemos que en virtud de esa suspensión el procesado no pudiera ejercer su derecho de solicitar por escrito de manera pacífica y respetuosa algún trámite relacionado inclusive con su situación de procesado, pues la referida fracción V del artículo 35 textualmente establece: “Ejercer en *toda clase de negocios* el derecho de petición”. Luego, es evidente que en la práctica no se da la suspensión efectiva de tal prerrogativa, la cual está expresamente como apuntada a suspenderse si se toma el sentido literal del texto de la fracción V del precepto 35 en relación con el 38 de la Constitución.

Incluso, debería ocurrir con la prerrogativa de poder ser votado para algún cargo de elección popular y poder ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión, prerrogativa que por su propia naturaleza debiera ser suspendida invariablemente en cualquier ciudadano al que se decreta la formal prisión por cualquier delito que merezca pena de prisión, con mayor razón si se trata de delitos graves.

Es claro que el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país también debe ser materia de suspensión en aquel ciudadano al que le ha sido dictado un auto de formal procesamiento, no ya digamos en delitos graves que hacen física y materialmente imposible que un procesado pudiera asistir a cualquier actividad de carácter político. Siempre y cuando el ciudadano estuviera al corriente de sus obligaciones fundamentales, se estima que podría ser susceptible de tomar parte en los asuntos políticos del país; sin embargo, todas estas propuestas deberán analizarse en el ámbito legislativo para posteriormente promover alguna reforma constitucional que hiciera posible la restricción de la suspensión sólo a determinados casos que no afectaran la honorabilidad de las instituciones electorales, que deben gozar del mayor crédito y prestigio posibles, condición *sine qua non* de una verdadera democracia.

Por otro lado, es de tenerse en cuenta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, suscrita el 22 de noviembre de 1969 que tuvo lugar en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la que entró en vigor el 18 de julio de 1978, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

Debe resaltarse que en dicha convención México se comprometió a respetar las libertades, derechos reconocidos en tal convención, garantizando su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin permitir discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o cualquier otra clase, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra característica social.

En su artículo 8, la mencionada Convención de San José estatuye que mientras legalmente no se establezca la culpabilidad de una persona, tiene derecho de que se presuma su inocencia. Aún más, el precepto 23 de los derechos políticos dispone:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Entonces, como puede verse, la última fracción, la 2 del artículo citado, reitera que el ejercicio de los derechos ciudadanos o políticos puede ser objeto de reglamentación en la ley a fin de que el juez competente dentro del proceso penal suspenda las prerrogativas del ciudadano que se encuentre sujeto a un proceso penal, y a quien por lo mismo le ha sido decretada o bien la formal prisión, o una sentencia condenatoria definitiva que ha causado estado de ejecutoriedad.

No debe perderse de vista la trascendencia de la suspensión de los referidos derechos políticos y civiles, sobre todo en tiempos de elecciones. Por eso se debe ser muy cuidadoso en el dictado de las resoluciones que impongan como pena la suspensión de unos y otros, pero más cuidadoso se debe ser en

acatar los mandamientos legales que disponen la suspensión o pérdida temporal de los derechos políticos y civiles como una consecuencia necesaria y accesoria de la pena de prisión impuesta en una sentencia condenatoria que ha sido declarada ejecutoriada, puesto que frecuentemente se confunden los derechos políticos y los derechos civiles; en ocasiones se suspenden los primeros pero no los segundos, lo cual afecta innegablemente la impartición de justicia.

Conclusiones

PRIMERA. En congruencia con el actual estatus constitucional, la suspensión de los derechos políticos y civiles del individuo debe operar cuando le ha sido decretada la formal prisión por delito que merezca pena de prisión, o bien cuando ha sido condenado en sentencia definitiva que imponga como pena tal suspensión, o como una consecuencia accesoria de la sanción privativa de la libertad.

SEGUNDA. Es facultad exclusiva de la autoridad judicial resolver acerca de la suspensión de los derechos políticos y de los derechos civiles de los ciudadanos.

TERCERA. Existe la posibilidad, en un futuro no muy lejano, de que por razones de política garantista, no sea suspendido el derecho de votar en las elecciones populares a procesados por determinados delitos.