

Implicaciones de los sustitutivos penales en la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano

Implications of the Substitution of Sentences on the Suspension of the Political-Electoral Rights of the Citizen

Jorge Esteban Muciño Escalona (México)*

Fecha de recepción: 24 de octubre de 2014.

Fecha de aceptación: 30 de abril de 2015.

RESUMEN

La restricción de los derechos fundamentales es un tema que debe ser tratado con escrupuloso cuidado, más cuando se trata de uno que es considerado la columna vertebral de la democracia: el derecho universal al sufragio.

En México, éste puede restringirse o suspenderse durante la extinción de una pena corporal, es decir, esta limitación es impuesta como una pena accesoria a la sanción privativa de la libertad, de ahí que resulte trascendental analizar las consecuencias de su aplicación cuando la sanción principal es suspendida por el otorgamiento al sentenciado de la suspensión condicional de la condena; esto, en el entendido de que la premisa constitucional que permite la restricción de los derechos políticos estriba en que el individuo debe estar recluso en una prisión.

* Licenciado en Derecho y especialista en Administración de Justicia Penal por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de México. información@teemmx.org.mx.

El análisis se realizará con base en la revisión de los criterios adoptados por los órganos de justicia constitucional y electoral en México.

PALABRAS CLAVE: suspensión de derechos políticos, sustitutivos penales, suspensión condicional de la pena, pena de prisión.

ABSTRACT

The restriction of fundamental rights is an issue that should be treated with the most scrupulous care, especially when it's referred to the right that's considered the support of the democracy: the right to universal vote.

In Mexico, this right can be restricted or suspended during the extinction of a corporal punishment, it means that this limitation can be imposed as an accessorial penalty to imprisonment, therefore it's transcendental to analyze the consequences by the application of this penalty, when the main penalty is suspended to the prisoner: this with the understanding that the constitutional premise that allows the restriction of the political rights is that the individual is being held in prison.

The analysis will be realized on the subject of the different criteria adopted by the different institutions of constitutional and electoral justice in our country.

KEYWORDS: Suspension of political rights; alternative sentencing; conditional suspension of the sentence; imprisonment.

*La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos
dones que a los hombres dieron los cielos;
con ella no pueden igualarse los tesoros que encierran la tierra y el mar:
por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida.*

Miguel de Cervantes

Aproximación al tema

Considerando que la libertad es —o debería ser—, por principio de cuentas, un atributo de la persona por esa sola condición, ha sido transformada y reconocida por los estados como un derecho humano básico, sobre el cual se edifica el ejercicio de otros derechos, de ahí que sus formas, implicaciones, limitaciones y protección se hayan convertido en una de las tareas más loables de los estudiosos del derecho y de las constituciones de los estados.

El individuo libre se encuentra en aptitud de ejercer, en el sentido más amplio, sus derechos personales, sociales, culturales, civiles y políticos, pues no está supeditado a voluntad alguna, y tiene la capacidad de hacer o no hacer todas las acciones que le estén lícitamente permitidas.

Estas precisiones acerca del concepto de libertad, sin duda, son amplísimas y hacen referencia a cualquiera de las libertades que las personas ejercen, como de expresión, pensamiento o religión; sin embargo, el concepto que interesa destacar para los fines de este artículo es el relativo a la libertad personal, entendida simplemente como el goce de la libertad física (el no encarcelamiento), destacando como premisa que la privación de la libertad tiene como consecuencia la afectación de otros derechos humanos, también considerados como básicos para el desarrollo pleno del individuo en sociedad.

En el Estado mexicano, la privación de la libertad tiene impacto inmediato en el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, puesto que en el ámbito constitucional se encuentra establecido que éstos se suspenden, entre otras causas penales, cuando el individuo está sujeto a

un proceso criminal por delito que merezca pena corporal —que se cuenta desde la fecha del auto de formal prisión— y durante la extinción de una pena corporal, hipótesis que en principio indican que la causa que genera la suspensión de ese tipo de prerrogativas es la privación de la libertad.

No obstante ello, en la aplicación de los dispositivos legales que establecen dicha suspensión se han suscitado varios problemas de interpretación jurídica, que en algunos casos han maximizado la prerrogativa ciudadana de votar y en otros se ha restringido su ejercicio.¹

Ejemplo de ello son las divergentes posturas que han adoptado los máximos órganos jurisdiccionales de justicia electoral y constitucional en

¹ Muestra de ello es la interpretación que dieron la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la fracción II del artículo 38 constitucional: la primera, al resolver la contradicción de tesis 29/2007 sostuvo que los derechos político-electorales deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión, con independencia de que el inculpado se encuentre en libertad; mientras que el segundo órgano, al interpretar el mismo dispositivo constitucional, determinó en forma medular que en tanto el individuo no sea condenado con una sentencia ejecutoriada por la cual se le prive de la libertad, su derecho a votar no debe ser suspendido, en consecuencia, si está sujeto a un proceso penal que enfrenta en libertad por haber obtenido el beneficio establecido en el párrafo segundo del artículo 20 constitucional, no existen razones válidas para decretar la suspensión del derecho a votar, puesto que el procesado goza de presunción de inocencia en tanto no se decreta una pena restrictiva de la libertad por sentencia ejecutoriada (SUP-JDC-85/2007, 12-3). Como consecuencia de las distintas interpretaciones del mismo enunciado jurídico, el ministro José Ramón Cossío Díaz denunció ante el Pleno de la Corte la correspondiente contradicción de tesis, la cual fue resuelta por ese órgano el 26 de mayo de 2011, concluyendo, mediante una interpretación armónica entre la fracción II del artículo 38 constitucional y el principio de presunción de inocencia, que la restricción contenida en dicho artículo no podía ser absoluta por el solo dictado del auto de formal prisión, pues debía hacerse extensivo a su aplicación el criterio relativo a la distinción de delitos graves y no graves para otorgar el beneficio de la libertad bajo caución, de ahí que la restricción del derecho a votar con motivo de un auto de formal prisión sólo pueda generarse cuando el procesado esté realmente privado de su libertad y no cuando se acoja al beneficio de la libertad provisional o caucional (Contradicción de tesis 6/2008-PL). Con la adopción del criterio referido, parecía que el tema de las implicaciones de la privación de la libertad en el ejercicio de los derechos político-electorales había quedado superado, puesto que desde la perspectiva del que suscribe lo trascendente de la interpretación estribaba en el simple hecho de que si no se está privado de la libertad, aun cuando se esté sujeto a un proceso criminal, es posible ejercer en plenitud los derechos político-electorales, ya que de no ser así existiría la posibilidad de una restricción injustificada a esos derechos; sin embargo, luego de la adopción de ese criterio han surgido nuevos cuestionamientos acerca de las consecuencias que se provocan en el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas como efecto de un pronunciamiento judicial por medio del cual se priva de la libertad a una persona.

México acerca del impacto que se genera en el ejercicio del derecho al voto cuando esta pena se impone como accesoria a la de prisión y la última es sustituida o suspendida por alguno de los beneficios que la ley otorga al sentenciado.

Esta premisa genera, de forma inevitable, los siguientes cuestionamientos: ¿qué son los sustitutivos penales?, ¿cuál es su naturaleza y su finalidad?, ¿si la pena de prisión es sustituida por un modificativo penal, la sanción accesoria consistente en la suspensión de prerrogativas ciudadanas debe sustituirse o dejarse de aplicar?, ¿la suspensión condicional de la pena debe considerarse un modificativo penal?, ¿si la pena de prisión es suspendida a causa del otorgamiento del beneficio de la suspensión condicional, la suspensión de prerrogativas también debe dejarse de aplicar?

Estas interrogantes tienen el objeto de evidenciar la disyuntiva que, sin duda, se genera en la opinión de doctrinarios, jueces y ciudadanos respecto de la restricción de un derecho fundamental como consecuencia de la aplicación de una pena privativa de libertad que es sustituida o suspendida por medio de lo que se conoce como sustitutivos penales o suspensión condicionada de la pena.

Este trabajo tiene el objeto de analizar desde un enfoque académico las figuras de los sustitutivos penales y la suspensión condicionada de la pena, así como determinar las posibles implicaciones que éstas pueden ocasionar en el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, ello mediante la revisión de los posicionamientos jurisdiccionales asumidos por las máximas autoridades del país en materia constitucional y electoral acerca de la forma en que debe interpretarse la fracción III del artículo 38 constitucional.

Posicionamientos jurisdiccionales en México

Los criterios que en México han adoptado los órganos jurisdiccionales en relación con la forma de interpretación de la fracción III del artículo 38 constitucional son variados cuando se refiere a los modificativos de la pena de prisión.

La divergencia en la adopción de criterios se evidencia con la contradicción advertida del análisis efectuado a las líneas jurisprudenciales seguidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), puesto que mientras el máximo órgano de justicia constitucional considera que la suspensión de derechos políticos continúa surtiendo efectos aunque el sentenciado se acoja al beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena (Jurisprudencia 86/2010),² el órgano especializado en justicia electoral estima que la suspensión de derechos concluye cuando se sustituye la pena privativa de libertad que la introdujo (Jurisprudencia 20/2011).³ Criterios que, en cada uno de los casos, dieron origen a las tesis jurisprudenciales que dichas autoridades emitieron en apego a las facultades que legalmente tienen conferidas.

La contradicción que se deduce de las determinaciones jurisprudenciales de las autoridades citadas se genera porque ambas —analizando las implicaciones que producían que un sentenciado se acogiera al beneficio de la suspensión condicional, u otro sustitutivo penal, en la suspensión del derecho a votar— adoptaron criterios divergentes acerca de la continuación o interrupción de la suspensión de esa prerrogativa.

Para entender claramente la contradicción que se advierte en la generación de estos criterios, es necesario conocer en forma abreviada los antecedentes y las consideraciones que llevaron a estas autoridades a asumir tales determinaciones.

En el caso de la SCJN, el criterio adoptado en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTIENDO EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL

² La contradicción de tesis 15/2010 fue resuelta por mayoría de 10 votos, con el voto en contra de la magistrada Margarita Luna Ramos y con la reserva de formulación de voto concurrente de los ministros José Ramón Cossío Díaz y Luis María Aguilar Morales.

³ Esta jurisprudencia fue aprobada por unanimidad de votos de los magistrados integrantes de la Sala Superior.

BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA, se generó a raíz de la resolución de la contradicción de criterios 15/2010 sustentada por el Cuarto y el Noveno tribunales colegiados, ambos en materia penal del Primer Circuito.

En los antecedentes de los casos en contradicción, se había concedido al sentenciado la suspensión condicional de la pena de prisión, por lo que las autoridades correspondientes debían determinar también acerca de la continuación o suspensión de las prerrogativas que a causa de la sentencia de prisión se le había decretado. Al respecto, los tribunales colegiados sustentantes de la contradicción asumieron criterios diversos.

Así, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito estimó que al constituir la suspensión de derechos políticos una sanción accesoria a la principal, cuando esta última es sustituida debe serlo en su integridad, esto es, debe incluirse en esos efectos a la suspensión de los derechos políticos.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que la suspensión de derechos políticos debe durar en tanto se extinga la pena de prisión impuesta, o bien, se tenga por acogido al sustitutivo de la pena de prisión por multa que le fue concedido, pero no hasta que el encausado opte por la suspensión condicional de la ejecución de la pena, pues, desde el punto de vista de esta autoridad, ello comprende el cambio de naturaleza de la pena originalmente impuesta.

Delineada la materia de la contradicción —esto es, determinar si otorgado el beneficio de la suspensión condicional de la condena debe o no suspenderse también la sanción accesoria correspondiente a la suspensión de derechos políticos—, la Suprema Corte decidió que dicha suspensión debía continuar, aun cuando al sentenciado se le hubiera otorgado el beneficio de la suspensión condicional de la condena.

Para sustentar el criterio asumido, el máximo tribunal en justicia constitucional estableció que el Código Federal para el Distrito Federal (legislación que, en los casos concretos, resultaba aplicable) establecía dos beneficios

para los sujetos condenados: la sustitución de la pena y la suspensión condicional de la ejecución, precisando las diferencias que las palabras *sustituir* y *suspender* implicaban en los beneficios otorgados.

Tomando en cuenta esta distinción y analizando los casos a la luz de la fracción III del artículo 38 constitucional, la Corte sostuvo que el otorgamiento del beneficio de la suspensión condicional equivalía a la suspensión parcial de la ejecución de la condena, puesto que ésta, con el beneficio aludido, no queda suspendida en su totalidad, ya que el sentenciado no recupera por completo su libertad, pues queda sometido al cumplimiento de requisitos que limitan su libertad personal y deambulatoria.

Con las premisas indicadas, la Corte estimó que, aun si fuera concedido el beneficio de la suspensión condicional de la pena, la pena privativa de libertad no se modifica, sino que se sigue cumpliendo hasta que se extingue el plazo por el que fue decretada, considerando que la suspensión condicional es una forma de cumplimiento de la pena privativa de libertad.

Así, estableció que si la pena de prisión no queda modificada con la suspensión condicional, los derechos políticos deben permanecer suspendidos hasta el plazo en el que fue impuesta la pena de prisión.

Acerca de este criterio se acotó en la misma sentencia que no resultaba aplicable cuando se concedía al beneficio de sustitución de la pena, pues, al optar por éste, el sentenciado ya no estaba condenado a cumplir con una pena privativa de libertad, sino con el sustitutivo —multa o trabajo en beneficio de la víctima o a favor de la comunidad, tratamiento en libertad o semilibertad— por el que hubiere optado (Contradicción de tesis 15/2010), por lo que consideró que la tesis que lleva por rubro **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA**, emitida por ese Órgano Jurisdiccional, debía seguir vigente, en tanto que en ella sólo se había analizado el tema de los beneficios otorgados al sentenciado distintos a la suspensión condicional de la pena, es decir, multa, trabajo a favor de la víctima o la comunidad, tratamiento en libertad o semilibertad.

En estas condiciones, para la Corte la suspensión condicional no modifica la pena privativa de la libertad, sino que implica una forma de su cumplimiento, de ahí que la suspensión de los derechos políticos no se extinga hasta que la pena de prisión se cumpla; por el contrario, dicha suspensión debe dejar de actualizarse cuando la pena privativa de la libertad sea sustituida por multa o trabajo en beneficio de la víctima o a favor de la comunidad y tratamiento en libertad o semilibertad, puesto que estos beneficios, según la Corte, sí modifican la pena de prisión, porque ésta se cambia por alguno de ellos, por lo que el sentenciado está obligado a cumplir con esos sustitutivos y no con la pena de prisión.

De ello se colige que la suspensión condicional de la condena y la sustitución de la pena constituyen formas de beneficios que pueden otorgarse al reo mediante el cumplimiento de los requisitos que la propia ley establezca, pero que la suspensión no se contempla en las formas que pueden modificar la pena de prisión, pues ese beneficio constituye el cumplimiento de la pena y no su modificación o sustitución.

Es importante destacar que el criterio asumido por la Corte se ha mantenido vigente, aun cuando fue motivo de pronunciamiento posterior a la resolución, que dio vida a la jurisprudencia (Tesis. P./J. 86/2010), pues, en marzo de 2014, el máximo tribunal de justicia constitucional mantuvo el mismo criterio al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 7/2013 realizada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.⁴

Ahora bien, la Sala Superior del TEPJF, a diferencia de la Corte, estimó que la suspensión de los derechos político-electorales debía interrumpirse o dejar de efectuarse cuando al sentenciado se le hubiera sustituido esa pena por alguno de los sustitutivos o modificativos penales contemplados en la ley, esto de acuerdo con la consideración sustancial de que

⁴ El tribunal solicitante planteó que, debido al nuevo marco constitucional y convencional de derechos humanos del Estado mexicano, procedía la modificación de la jurisprudencia 86/2010.

al sustituirse la pena corporal por otra (incluida la sustitución de la sanción) los derechos ciudadanos debían restituirse en su uso y goce, ya que dicha pena es una sanción accesoria que debe seguir la suerte de la principal; en consecuencia, si la prisión es sustituida, la suspensión de derechos debe ser interrumpida.

En la revisión de los antecedentes de los casos que dieron origen al criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior, se advierte que en dos de ellos se concedió el beneficio de la suspensión condicional de la condena, mientras que en otro la pena de prisión se sustituyó por el régimen de prelibertad en la modalidad de presentaciones semanales.

Del análisis de las sentencias que resolvieron acerca de la implicación de conceder al condenado alguno de los beneficios a los que la ley le permite acceder para que no purgue su pena corporal en un centro penitenciario, en el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, se colige que esta autoridad no hace distinción alguno entre sustitutivos penales y suspensión condicional de la pena, puesto que considera al segundo beneficio una especie del primero.

En esta tesitura, para el máximo órgano especializado en materia electoral, la suspensión y la sustitución de la pena de prisión generan los mismos efectos en la sanción accesoria decretada, esto es, la rehabilitación de los derechos ciudadanos, toda vez que la sustitución de la pena de prisión (aun por la suspensión de derechos) debe necesariamente incluir la pena accesoria.

Expuestos los criterios de ambos órganos jurisdiccionales, es posible advertir que la contradicción no se centra en la suerte que corre la suspensión de los derechos político-electorales cuando se trata de los sustitutivos penales relativos a multa o trabajo en beneficio de la víctima o a favor de la comunidad, tratamiento en libertad o semilibertad, sino que se reduce a los efectos que en ésta se generan con la suspensión condicional de la condena, con lo que surge la interrogante de si con la implementación de este beneficio se modifica la pena privativa de libertad o sigue existiendo dicha penalidad.

Asimismo, la discrepancia en los criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales señaladas se efectúa en razón de que una considera la suspensión condicional de la pena un modificativo penal (Sala Superior), mientras que la otra la concibe como un beneficio penal que no equivale a la sustitución o modificación de la sanción (Suprema Corte). Razón que las lleva a otorgar distintas conclusiones acerca de la interrupción o continuación de la suspensión de derechos políticos.

Ahora bien, con el objeto de brindar al lector las herramientas necesarias para que pueda asumir una u otra posición acerca de los criterios emitidos por la Sala Superior y la Suprema Corte respecto de la contradicción, es necesario realizar un estudio académico de los casos en los que se suspenden las prerrogativas ciudadanas, del tratamiento doctrinal efectuado a la figura de los sustitutivos penales y de los precedentes comparados que del tema han emitido países u órganos jurisdiccionales internacionales.

Derechos político-electorales del ciudadano. ¿Cuáles son y en qué casos se suspenden?

En el Estado mexicano, en términos del artículo 1 constitucional, todos los individuos gozan de los derechos humanos reconocidos por ese ordenamiento y por los tratados internacionales de los que México forme parte; asimismo, son titulares de las garantías que hacen efectivos esos derechos, prescribiéndose que éstos no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y de acuerdo con las condiciones que el ordenamiento establezca.

De dicho dispositivo legal es importante destacar dos cosas: el reconocimiento no sólo de los derechos contenidos en la Constitución, sino de los estipulados en tratados internacionales y la prohibición de restringir cualquiera de éstos por causas y condiciones que no estén contenidas en la misma ley fundamental. Se hace hincapié en ello porque, sin duda, entre los derechos que se reconocen a las personas se encuentran aquellos mediante los cuales se hace posible el ejercicio de la soberanía del pue-

blo, es decir, los político-electorales, que, al formar parte del catálogo establecido en la Constitución y en tratados internacionales, no pueden ser restringidos por causas que no estén justificadas en el ordenamiento legal.

El reconocimiento de estos derechos se encuentra establecido en el artículo 35 de la ley fundamental; se destaca de ellos el de votar en las elecciones populares. Las causas o condiciones por las que pueden suspenderse se encuentran estatuidas en el precepto 38 de la Carta Magna; para los fines de este trabajo, importa subrayar la contemplada en la fracción III, relativa a que los derechos o prerrogativas ciudadanas se suspenden durante la extinción de una pena corporal.

De ello se obtiene que el Constituyente mexicano reglamentó la restricción de los derechos político-electorales, entre otros motivos, por causas penales, actuar que en principio se encuentra amparado por lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), al disponerse que los derechos que hacen posible la participación de los ciudadanos en asuntos políticos del país pueden reglamentarse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por un juez competente en proceso penal; sin que ello signifique que la restricción contenida en la Constitución federal esté justificada por satisfacer un interés público imperativo, cuestión que será analizada posteriormente.

Ahora bien, la causa de restricción que a este trabajo atañe es la contenida en la fracción III del artículo 38 constitucional, en la que se dispone que las prerrogativas ciudadanas se suspenden durante la extinción de una pena corporal, enunciado del que se advierte que dicha suspensión durará el tiempo de extinción de la pena privativa de la libertad. Asentándose en el último párrafo del artículo referido que la ley fijará los casos en los que se pierden o se suspenden los derechos del ciudadano y la manera en la que deben restituirse, esto es, se brinda al legislador la posibilidad de establecer en ordenamientos secundarios las causas por las cuales pueden suspenderse las prerrogativas ciudadanas.

Al respecto debe señalarse que, en esa libertad de configuración normativa, en las leyes penales federales y locales se han establecido los tipos de suspensión de los derechos político-electorales y las causas por las cuales procede. Así, el Código Penal Federal, en su artículo 45, y el Código Penal del Estado de México, en su artículo 43 —por citar algunos ordenamientos— disponen en forma similar que la suspensión de derechos es de dos clases: la que por disposición legal es consecuencia necesaria de otra pena —que por esa característica puede denominarse pena accesoria de la principal— y la que es impuesta como pena independiente —esto es, en forma autónoma, pues esa suspensión constituye la pena principal—.

Ambos dispositivos legales son símiles al establecer, en la primera hipótesis, que la suspensión de los derechos inicia y culmina con la pena principal; en tanto que, en la segunda, si la suspensión se impone acompañada de pena privativa de libertad, se comenzará al concluir la pena corporal, y si la suspensión no va acompañada de la pena de prisión, comenzará desde que la sentencia quede firme.

De igual forma, en esos ordenamientos se dispone que la pena de prisión tiene como efecto inmediato la suspensión de los derechos políticos, entre otros.

Atendiendo a ello, es dable afirmar que la suspensión de derechos puede producirse en dos vertientes: como pena autónoma en la que en forma específica se haya impuesto alguna suspensión de derechos —entre ellos, los político-electorales, como la sanción que se contempla en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), relativa a la sanción de suspensión de los derechos político-electorales hasta por seis años a los candidatos seleccionados en elección popular que no se presenten, a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o cabildo respectivo, a desempeñar el cargo en el plazo establecido para ese efecto en las leyes correspondientes— o como consecuencia de una pena privativa de libertad, es decir, como pena accesoria de la principal, puesto que por disposición constitucional esa prerrogativa se suspende durante la extinción de una pena corporal, como

lo es la suspensión que en forma directa y necesaria se decreta en las ejecutorias que imponen como pena la privación de la libertad.

De manera que puede sostenerse que si la fracción III del artículo 38 constitucional establece que los derechos o prerrogativas ciudadanas se suspenden durante la extinción de una pena corporal, dicha suspensión no tiene carácter autónomo sino accesorio, pues se decreta como consecuencia de la imposición de una pena privativa de libertad y tiene como duración el mismo periodo determinado para el castigo corporal, es decir, la suspensión de las prerrogativas ciudadanas durará el tiempo en el que se purgue la pena impuesta contra la libertad personal.

En condiciones ordinarias, hasta esta premisa no hay problema alguno, si se parte de la base lisa y llana de que los derechos humanos no son absolutos y, tratándose de derechos político-electorales, el Estado puede limitar su ejercicio por cuestiones penales (CADH, artículo 23, 1969), pues la prerrogativa ha sido restringida por el Estado y tiene como duración el mismo periodo de la pena privativa de libertad. Pero ¿qué sucede cuando la pena que produjo la suspensión de los derechos político-electorales es sustituida por otra alternativa a la privación de la libertad?, ¿debe permanecer la pena accesoria aunque la principal ya no?

Sustitutivos penales o penas alternativas a la prisión

No resulta alejado del conocimiento que la incesante tarea del Estado de diseñar medidas punitivas como medio de control social ha sido ardua, difícil y con varios fracasos a lo largo del tiempo, recuérdese la pena de muerte o los castigos vergonzosos, que en la actualidad constituyen formas desacreditadas social y moralmente por no considerarse herramientas eficaces mediante las cuales se pueda mantener el tejido social o resocializar al individuo.

Tampoco es desconocido que la institución carcelaria o penitenciaria se encuentra en crisis extrema debido a diversos factores, entre los que destacan el deficiente sistema penitenciario, el alto índice de comisión de delitos y la sobrepoblación en las prisiones.

Debido al crecimiento de estos problemas y con el afán de brindar una solución que lograra, por una parte, la punición de un delito y, por otra, la resocialización del delincuente, los estados se han ocupado de diseñar nuevas formas o alternativas de control social, que permitan tanto la reivindicación del delincuente como un costo menor para el Estado.

Sin duda, el surgimiento de formas alternativas de la pena de prisión es un signo manifiesto del desgaste de uno de los principales mecanismos de funcionamiento social en México: la prisión, sin embargo

[la] limitada capacidad de prevención especial que ha mostrado la privación de la libertad y su reducida inserción en los avances del tejido social tienen que ver no sólo ni fundamentalmente, con el ejercicio no tan esporádico de la represión y las arbitrariedades infinitas del universo penitenciario, sino también con insuficiencias agudas inevitables en un sistema de relaciones sociales como el carcelario (Piña y Palacios 1982, 89).

Razones que sin un examen tan escrupuloso resaltan en la realidad penitenciaria de México. Piénsese solamente en la ineficacia que ha tenido la pena de prisión en la reinserción del sentenciado a la sociedad, esto, dejando de lado el índice de sobrepoblación en los centros penitenciarios y el hecho de que algunos procesados que aún no son sentenciados siguen su proceso penal dentro de los centros de retención.

Acerca de esta figura, Sergio García Ramírez sostiene que las instituciones modificativas de la prisión —entre otras clasificaciones— pueden ser de dos tipos:

- 1) Las que pretenden suprimir *ab initio* (desde el principio) la ejecución de la pena privativa de libertad o suspenderla en casos concretos para minimizar e incluso evitar consecuencias desfavorables en el reo primerizo. A este grupo pertenecen la condena condicional, la libertad bajo tratamiento, la semilibertad, el trabajo en favor de la comunidad y la multa.

- 2) Las que buscan aliviar el exceso de la prisión. Grupo en el que están la libertad preparatoria y la remisión parcial de la prisión (García 1995).

En cualquiera de esos casos, el autor afirma que el objetivo de la medida alternativa es cancelar, sustituir o reducir la prisión, sin que exista diferencia entre una medida que sustituya la pena de prisión y otra de diversa naturaleza, o una que suspenda dicha pena, pues tanto la suspensión como la sustitución de la pena privativa de libertad constituyen instituciones que la modifican en cualquier forma.

En un tono muy similar, Luis de la Barrera Solórzano (2003) clasifica las penas alternativas de la prisión en medidas restrictivas y no restrictivas; coloca en el primer grupo la semilibertad, el arresto de fin de semana, el confinamiento y el arresto domiciliario; en el segundo, las sanciones laborales, pecuniarias, amonestaciones, la condena condicional, la *probatio* y la *parole*.

Destaca que el autor contempla como sustitutivo penal a la suspensión condicional de la condena como una medida no restrictiva de la libertad, pero también como una institución modificativa de la pena de prisión.

Acerca de estas clasificaciones es menester subrayar que ambos autores conciben a las penas alternativas de la prisión como instrumentos o formas mediante las cuales se releva a la privación de la libertad por otra penalidad menos gravosa para el delincuente y el Estado, y por medio de la cual se alcancen los objetivos o las finalidades de la pena en términos generales. Asimismo, es importante mencionar que en las clasificaciones se incluye la modalidad de suspensión condicional de la pena considerándola, precisamente, una institución que modifica la pena corporal, pues ese sustitutivo suspende la ejecución de la pena de prisión, al evitar que el sentenciado ingrese a los centros penitenciarios y se impregne del ambiente imperante en ellos.

Apuntado lo anterior, es necesario aclarar que los sustitutivos penales no constituyen formas de sanción alternas que puedan decretarse por el

solo hecho de modificar la pena privativa de libertad para aligerar la sobrepoblación penitenciaria o reducir el costo en materia de punición; su finalidad va más allá de esa idea, con su instauración se pretende una verdadera reinserción del individuo en la sociedad, mediante la implementación de sanciones que lleven como premisas el trabajo, su capacitación, la educación, la salud y el deporte (CPEUM, artículo 18, 2014).

Afirmación que tiene sustento en que las sanciones alternativas de la pena de prisión fueron diseñadas para aplicarse cuando se trate de delincuentes primarios con penas que se gradúen en los parámetros mínimos de temporalidad de reclusión en centros penitenciarios, esto de acuerdo con la idea de que resultaba más perjudicial para los objetivos del sistema penitenciario recluir a una persona ejecutora de un delito que ameritaba una pena menor (primodelincuente) en una cárcel en la que conviven todo tipo de delincuentes, que sustituir su sanción corporal por otra que pudiera cumplir los objetivos reguladores de la pena y que evitara su ingreso a un centro penitenciario.

Premisa que gravita incuestionablemente en el hecho de que la institución penitenciaria se ha desgastado y ha fracasado a tal grado en su función de reinserción del sentenciado en la sociedad, que se prefiere que un delincuente primerizo no se mezcle con otros que no lo son, o con aquellos cuyos delitos ameritaron una pena mayor a la sanción mínima estipulada como prisión, esto para que el primero no se vea impactado por el ambiente, las conductas y los perfiles de los segundos, y se evite así cualquier forma de mimetismo entre el primodelincuente y los reincidentes o condenados por delitos graves y dolosos.

En este contexto, las sanciones alternativas a la prisión evitan la conjugación o convivencia de delincuentes peligrosos con primarios, y apuestan por la reinserción del delincuente fuera del aparato carcelario, por medios que puedan reajustar la conducta antisocial, como la vigilancia de la autoridad, la salud física y psíquica, la educación o la competencia laboral, lo que tiene como beneficios adicionales la disminución de la sobrepoblación penitenciaria y un costo menor para el Estado.

Ahora bien, la aplicación de los sustitutivos penales requiere necesariamente que éstos se encuentren contemplados en el catálogo de penas o medidas de seguridad que establece el Estado como mecanismos de funcionamiento social, pues si la legislación no los instaura como sanciones no pueden brindarse como beneficios al sentenciado. Por lo que la norma es la que debe regular los requisitos o parámetros con los cuales deberá regirse la implementación de esas penas alternativas de la sanción corporal.

En México, el Código Penal Federal, en su artículo 70, establece que la pena de prisión puede ser sustituida por:

- 1) Trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda cuatro años.
- 2) Tratamiento en libertad, si la pena no excede tres años.
- 3) Multa, si la pena no excede dos años.

Pero existe el impedimento de que dicha sustitución se aplique a quien haya sido condenado con antelación por sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio o a quien haya sido condenado por alguno de los delitos contemplados en el artículo 85 del mismo ordenamiento legal como delitos contra la salud, corrupción de menores, violación, tráfico de menores, entre otros.

Estas formas de sustitución de la pena de prisión pueden decretarse siempre que el juzgador estime su procedencia después de haber valorado la gravedad del hecho delictivo, la calidad y la condición de la víctima u ofendido, y el grado de culpabilidad del agente (Código Penal Federal, artículo 52, 2014).

En el mismo ordenamiento penal se dispone que el beneficio de la condena condicional se otorgará al sentenciado cuando la pena de prisión no exceda cuatro años; que no sea reincidente por delito doloso; haya demostrado buena conducta antes y después del hecho delictivo, el cual no puede ser de los contemplados en el artículo 85 del Código Penal Federal,

y que, debido a los móviles del delito y al modo honesto de vivir del delincuente, se presume que no volverá a cometer un hecho punible.

Para que el sentenciado pueda gozar del beneficio de la condena condicional, es necesario que otorgue la garantía de que cumplirá con la pena sustituta, o que se sujete a las medidas fijadas por la autoridad para asegurar su presentación cuando sea necesario; debe, además, obligarse a residir en un lugar determinado, del cual no puede ausentarse; desempeñar un trabajo u oficio lícito; abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y estupefacientes, y reparar el daño causado.

De los presupuestos legales apuntados, se muestra que los requisitos indispensables para que se otorgue al sentenciado la sustitución de la pena de prisión estriban esencialmente en que sea un delincuente primerizo y que la comisión de su delito no amerite una pena mayor a cuatro años de prisión; ello después de que el juzgador valore en forma pormenorizada las particularidades del hecho delictivo y su conducta, con el objeto de determinar cuál de las sanciones alternativas debe otorgársele, puesto que, aun cuando se consideren satisfechas formalmente, la sustitución puede negarse con base, por ejemplo, en la peligrosidad o mala conducta del sentenciado.

Llama la atención que la legislación que se cita no contemple la suspensión condicional de la condena en el apartado en el que se regulan las formas en las que puede ser sustituida la pena de prisión, y lo haga en un título y capítulo distinto al de los sustitutivos penales, circunstancia que no autoriza a concluir que la suspensión condicional de la pena no debe considerarse como una institución modificativa de la pena de prisión, pues, en primer término, como ya se ha señalado, los doctrinarios del derecho la consideran una forma alternativa de relevar o sustituir la pena corporal, que se califica como una medida no restrictiva de la libertad, porque pretende la reivindicación del delincuente fuera de un recinto carcelario, y, en segundo lugar, porque la finalidad de la suspensión condicional no es distinta a la perseguida por los sustitutivos penales contemplados en el

artículo 70 del Código Penal Federal, ya que todas esas formas de sustitución (trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, tratamiento en libertad, multa) buscan que mientras el sentenciado sea primodelincuente y su pena de prisión no sea de más de cuatro años, no se le recluya en un centro penitenciario, para evitar efectos colaterales mayores.

Suspensión de derechos político-electorales y sustitutivos penales

En vista de todo lo anterior, es posible plantearse la interrogante acerca de la suerte que corre la suspensión de los derechos político-electorales cuando la pena restrictiva de la libertad ha sido sustituida por alguna de las formas alternativas reguladas por la norma.

Al respecto, ya se ha apuntado que esta suspensión es una pena accesoria cuando es consecuencia de la imposición de la sanción corporal, y que, por disposición constitucional, durante el tiempo que se purgue deberán también suspenderse las prerrogativas ciudadanas de votar y ser votado.

Así, el requisito constitucional para suspender las prerrogativas ciudadanas estriba sustancialmente en el dictado de una sentencia por medio de la cual se priva de la libertad a una persona para que extinga su pena recluida en un centro penitenciario. Hipótesis que, partiendo de una lógica deductiva, autoriza a afirmar que, concedido al sentenciado el otorgamiento de alguno de los sustitutivos penales que permitan cumplir su condena en libertad, la pena accesoria relativa a la restricción de los derechos político-electorales debe dejar de ejecutarse y debe permitírsele el ejercicio de esos derechos, puesto que goza de libertad.

Con reserva de ello, la afirmación anterior cobra sustento en el hecho de que los derechos político-electorales son derechos humanos reconocidos al individuo de formas constitucional y convencional, al establecerse de manera similar en los artículos 35 constitucional y 23 de la CADH que todos los ciudadanos gozarán de los derechos políticos contemplados en esos ordenamientos, entre los que destacan el derecho a votar y ser vota-

do, por lo tanto, si bien no son absolutos y pueden restringirse por causas penales (CADH, artículo 23, 1969), esa limitación sólo puede decretarse si el Estado demuestra que la norma restrictiva protege un interés público superior al principio de democracia universal. Esto, de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en materia de restricción de derechos fundamentales, pues ha considerado que esa limitación sólo es permisible si se encuentra establecida en la ley, no es discriminatoria, se basa en criterios razonables, atiende a un propósito útil y oportuno para satisfacer un interés público imperativo y es proporcional a ese objetivo (Corte IDH, párrafo 206, 2005).

En el caso, se considera que la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano —en específico, el de votar— por causas penales, constituye una restricción indebida que no cumple con la protección de un interés público superior, puesto que el principio democrático, entendido como la forma en que los ciudadanos ejercen su derecho a la participación política, está por encima del interés del Estado de reprimir, por medio de la suspensión de las prerrogativas ciudadanas, una conducta antijurídica.

Para ilustrar esa afirmación es necesario tomar en cuenta las razones que tuvo el Constituyente para introducir la suspensión de los derechos político-electorales a causa de la extinción de una pena privativa de libertad. Manuel González Oropeza (2010) señala que los motivos que dieron origen a la restricción de los derechos por estar extinguiendo una pena corporal datan de 1917, pues antes de esa fecha no se habían encontrado razones; refiere que la introducción de esa causa de suspensión de derechos fue justificada en el mensaje de Venustiano Carranza dirigido al Congreso Constituyente en 1917 para explicar sus propuestas constitucionales, al señalar que quien se encontrara extinguiendo una pena de prisión no sabía hacer uso debido de la ciudadanía.

Dicho de otra manera, las razones que llevaron al Constituyente a introducir una restricción a los derechos político-electorales del ciudada-

no radicaron en el hecho de considerar que la persona que se encontrara recluida en un centro penitenciario no sabía hacer uso de la ciudadanía, lo que probablemente se sustentaba en la idea de que si los individuos han roto el pacto o contrato social, cometiendo una infracción, deben ser sancionados; en el caso que se analiza, no sólo con la pena privativa de la libertad, sino con la restricción de sus derechos de votar y ser votados, en la idea de que si faltaron al pacto social no pueden tomar parte de los asuntos políticos que rigen la vida de un país, al considerarse que por ese comportamiento antisocial merecen ser excluidos de la toma de decisiones políticas estatales; sin embargo, ello no fue expresado por el Constituyente.

Tomando en cuenta esta premisa, se considera que el interés público imperativo que persigue la norma que está restringiendo derechos humanos por causas penales es, indudablemente, el control social, ya que pretende instaurar mecanismos por medio de los cuales el culpable no quede impune por la comisión de hechos delictivos y, en consecuencia, se logre su reinserción en la sociedad, procurando que no vuelva a delinquir, introduciendo como herramienta represora de la conducta delictiva, además de la pena de prisión, la suspensión de los derechos políticos, sanción que, como ya se indicó, opera como resultado o efecto inmediato de la imposición de la pena privativa de la libertad.

En este sentido, la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano como pena accesoria de la privación de la libertad equivale a la muerte política de áquel, puesto que mientras se encuentre extinguiendo la pena corporal (aun sin estar recluido en una cárcel) no puede ejercitar sus prerrogativas ciudadanas, entre ellas, el derecho al voto.

El interés público que persigue la fracción III del artículo 38 constitucional al establecer que los derechos o prerrogativas ciudadanas se suspenden durante la extinción de una pena corporal, traducida en la instauración de una norma de control social, no es más preponderante que su derecho a votar, puesto que no se encuentra razón que la justifique, o prueba

o investigación que demuestre que la suspensión de los derechos políticos sirve como pena represiva, promueve el respeto al Estado de Derecho o garantiza un índice menor en la comisión de delitos.

Por el contrario, con la suspensión de las prerrogativas ciudadanas debido a la compurgación de una pena de prisión se genera el efecto adverso al control social y, en cascada, a la reinserción del individuo, ello porque la suspensión lo excluye de la vida política del Estado del que forma parte, evitando en todas las formas posibles que mantenga una relación con la comunidad y con los asuntos que, aun recluso en una prisión, le benefician o perjudican en forma directa, puesto que no se le permite votar en elecciones populares.

Además de ello, debe tomarse en cuenta que “el derecho de voto, es uno de los elementos esenciales de la democracia y una de las formas en la que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política” (Corte IDH 2005), lo cual lo convierte en la columna vertebral de la forma de gobierno democrático, en la que el poder es ejercido por la sociedad, de ahí que la restricción a ese derecho deba tratarse con especial cuidado, puesto que mediante esa restricción se le quita al ciudadano la porción alícuota de soberanía que le corresponde al formar parte de la sociedad.

Tomando en cuenta esto, el principio democrático se encuentra situado muy arriba de aquella forma diseñada por el Estado como herramienta de control social, concerniente a la suspensión del derecho a votar por causa de la extinción de la privación de la libertad, ya que dicho principio gira en torno al derecho del ciudadano de elegir libremente a quienes considere que deben ser sus representantes.

Las ideas planteadas han sido sostenidas por cortes de otros países y organismos jurisdiccionales internacionales en distintos casos en los que personas, en lo individual o en forma colectiva, mediante la impugnación de una ley que consideraron inconstitucional, han ventilado el planteamiento acerca de la restricción del derecho humano del voto por estar extinguiendo una pena privativa de libertad.

Ejemplo de ello son las determinaciones adoptadas por la Corte Constitucional de Sudáfrica en el caso *August and Another vs. Electoral Commission and Others*; la Corte Suprema de Canadá, en el caso *Sauvé vs. Canada*, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Hirt vs. United Kingdom* (González y otros, 27-9).

Casos en los cuales las cortes y el tribunal señalados, después de un arduo debate acerca de la ponderación del principio democrático y el interés o los intereses que persiguen los estados con la limitación del derecho al voto a quienes se encuentran reclusos en una prisión, determinaron que dicha restricción constituye una limitación indebida, que no atiende a los parámetros de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad entre el menoscabo de derecho y la finalidad perseguida por los estados.⁵

El eje principal de la argumentación de esos órganos jurisdiccionales nacionales e internacional es la premisa de que votar es un derecho fundamental de la persona, y constituye la piedra angular de la democracia, circunstancia que obliga a los estados a demostrar que su limitación a causa de la extinción de una pena corporal sirve como castigo al delincuente para disuadirlo de tener conductas antijurídicas.

Dichos órganos jurisdiccionales coinciden en que la disminución del derecho al voto a efecto de la privación de la libertad no coadyuva al castigo del delincuente, puesto que con esa medida no se logra la promoción del respeto al Estado de Derecho o la formación de responsabilidad cívica, mucho menos tiene un fin reparatorio del daño.

Así, las autoridades judiciales concluyeron que el principio de la democracia universal está ponderado jerárquicamente arriba del interés superior que perseguían los estados que implementaron en sus leyes esa restricción. Circunstancia que evidencia que los criterios jurisdiccionales internacionales concernientes a la restricción del derecho de los presos al voto

⁵ Se hace hincapié en que las determinaciones adoptadas en las sentencias atienden a las particularidades de los casos que fueron resueltos.

tiende a situar el derecho universal al sufragio sobre el interés del Estado de castigar a los delincuentes en una de las prerrogativas ciudadanas fundamentales para que un Estado pueda calificarse como democrático.

En consecuencia, es válido aseverar que si el derecho al voto no puede o debe limitarse por estar purgando una pena privativa de la libertad, por considerar que esa restricción va en contra de los postulados democráticos, con mayor razón se debería reconocer ese derecho a los sentenciados, a los que cumpliendo los requisitos establecidos en la ley se les ha relevado la pena restrictiva de la libertad por otra que les permite readaptarse aun fuera de una cárcel.

Ello porque el postulado constitucional que se establece para que opere en forma inmediata la suspensión de los derechos políticos por estar extinguiendo una pena privativa de libertad es precisamente su cumplimiento, y no la satisfacción de cualquier otra por la cual se haya sustituido.

Como premisa debe tenerse en cuenta que la pena de suspensión de prerrogativas ciudadanas como consecuencia del cumplimiento de una pena privativa de la libertad es, sin duda, de naturaleza accesoria, pues, como ya se analizó, opera en forma indirecta y derivada de la principal, que siempre será la pena restrictiva de la libertad.

En esta tesitura, si la pena principal consistente en la limitación de la libertad personal es sustituida por otra o, en su defecto, suspendida por el otorgamiento de la suspensión condicional de la condena, la de los derechos políticos debe también suspenderse o interrumpirse, pues, al ser una sanción accesoria de la pena principal, corre la misma suerte, ya que depende de la existencia de la primera.

Lo anterior se considera así porque si el Estado ha brindado la oportunidad al sentenciado de purgar su pena fuera de prisión, al configurarse las condiciones establecidas en la ley, con el objetivo de que la reparación del daño y su reinserción se logre mediante el respeto a los derechos humanos, el trabajo, su capacitación, la educación, la salud y el deporte (CPEUM, artículo 18, 2014), ese mismo reconocimiento debería operar tra-

tándose de la suspensión de los derechos políticos del ciudadano, puesto que si se estima que la reinserción del individuo en la sociedad se logra dejándolo hacer su vida fuera de un centro penitenciario, lo lógico es que pueda ejercer en plenitud su derecho al voto.

Resultaría cuestionable que para los fines del derecho penal la sanción máxima o principal se suspenda y la mínima o accesoria siga ejecutándose, pues no se evidencian razones por las que pueda pensarse que la no interrupción de la suspensión de los derechos ciudadanos genere en el delincuente un índice mayor de respeto a las leyes o una eficacia máxima o regular en la pretendida reinserción social.

Por el contrario, como ya se apuntó, la suspensión de los derechos políticos, entre ellos el de voto, como sanción derivada de la imposición de la pena de prisión ocasiona que el individuo sea excluido de la sociedad, en tanto que no puede formar parte de los asuntos políticos del país, penalidad que no constituye una forma de control social mediante la cual se garantice la adopción de valores democráticos y, por ende, un menor porcentaje en la comisión de delitos, ya que en vez de crear las condiciones mínimas para que el sentenciado se sienta un integrante más del conglomerado social, con aptitud de ejercer todos sus derechos políticos, es privado de su derecho a decidir quién representará la parte alícuota de soberanía que como integrante del Estado le corresponde, situación que podría generar en él un deseo contrario al de no delinquir, pues, al verse privado de los derechos que a los otros les corresponden, podría adquirir una actitud repulsiva hacia el Estado de Derecho.

En este sentido, resulta a todas luces ilógico que, por una parte, se pretenda reintegrar al sentenciado a la sociedad con la premisa de que su reinserción se logra en mayor medida si purga su pena fuera de prisión, y, por otra, se le excluya de la misma con la base de que ha roto el pacto social y por ello no tiene derecho a formar parte de los asuntos políticos del país. De ahí que si la suspensión de derechos es de carácter accesorio no exista parámetro social que justifique la no interrupción de la misma.

Ahora bien, en la contradicción de criterios señalada, la SCJN adujo que la suspensión de derechos políticos debía mantenerse aun cuando la pena de prisión fuera suspendida por el otorgamiento del beneficio de la suspensión condicional de la condena, ello porque consideró que con ese beneficio la pena de prisión no sufría modificación alguna, pues el sentenciado no adquiriría su libertad en forma total al encontrarse compelido a cumplir los requisitos y restricciones establecidos para el otorgamiento del beneficio, de ahí que la suspensión otorgada equivalga a una forma de cumplimiento de la pena de prisión que no puede suspenderse en tanto no se extinga la pena privativa de la libertad impuesta.

Al respecto, se estima que, con independencia de que la suspensión de los derechos políticos sea considerada un sustitutivo de la pena o no,⁶ la finalidad de ambos beneficios para el condenado (sustitución y suspensión) es la misma: relevar o sustituir la pena de prisión; en su caso, imponer otra sanción edificada sobre el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte como mecanismos por medio de los cuales se garantice la reinserción del sentenciado a la sociedad y pueda ejercer en forma plena sus capacidades y derechos.

En consecuencia, si se persigue la misma finalidad con esos beneficios, no puede hacerse distinción entre los efectos que se generan con el otorgamiento, por ejemplo, de la sustitución de la prisión por multa, por trabajo en beneficio de la víctima o por tratamiento en semilibertad y la suspensión condicional de la condena, ya que en cada uno de los casos, en una forma u otra (llámese sustitución o suspensión), el individuo adquiere su libertad, circunstancia que debería considerarse trascendental, puesto que ésta ha sido la base para estimar que si el individuo se encuentra en posibilidad física de ejercer su derecho al voto no existe razón para decretar la suspensión de sus derechos electorales.

⁶ Acerca de este punto, en el apartado “Sustitutivos penales o penas alternativas a la prisión” se dejó acotado que para los doctrinarios del derecho penal la suspensión de los derechos políticos constituye una forma de sustitución de la pena.

Ejemplo de ese criterio fue lo determinado por la SCJN en la jurisprudencia P./J. 33/2011 de rubro DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD, de la cual se desprende que la restricción del derecho al voto de los ciudadanos con motivo de un auto de formal prisión sólo puede generarse cuando el procesado esté realmente privado de su libertad y no cuando se haya acogido al beneficio de la libertad provisional o caucional; es decir, el fundamento utilizado para determinar si procedía o no la restricción del derecho al voto por causa del dictado de un auto de formal prisión fue el hecho de que el procesado se encontrara en libertad.

Criterio que valdría la pena trasladar a la interpretación que el mismo Órgano Jurisdiccional realiza de la fracción III del artículo 38 constitucional, en la idea de que si se ha sustituido o suspendido la pena privativa de la libertad por la suspensión condicional, encontrándose el sentenciado en goce de su libertad, es inconcuso que la sustitución de la pena impacta a la pena accesoria, consistente en la restricción de los derechos políticos, pues, siguiendo esta línea jurisprudencial, el sentenciado se encuentra en la posibilidad material de ejercer su derecho al voto.

Además de ello, se considera que la interpretación que la Suprema Corte realizó del impacto de la suspensión condicional de la pena de prisión en la suspensión de los derechos políticos es restrictiva, al considerar que con ese beneficio la pena privativa de la libertad no se modifica, sino que constituye una forma de cumplir aquélla.

Lo anterior, en virtud de que la suspensión de la pena privativa de libertad constituye el relevo total de ésta, es decir, la modifica en su totalidad de manera condicional, pues en el momento en el que el sentenciado deja de cumplir con las obligaciones impuestas, el juez puede decretar de nueva cuenta la pena de prisión, de ahí que se estime que una vez reemplazada ésta, la suspensión de los derechos ciudadanos también deba dejar de surtir sus efectos.

Finalmente, es relevante mencionar que resulta cuestionable el hecho de que cuando la pena de prisión es sustituida por semilibertad opere el razonamiento relativo a que, como ese beneficio es un sustitutivo penal, la sanción de prisión sí se modifica, pues ya no se tiene que cumplir con la prisión, sino con la semilibertad, ocasionando que la suspensión de derechos políticos no se produzca como limitación al sentenciado, ya que constituye una pena accesoria que debe correr la suerte de la pena principal (Tesis aislada I.2o.P.166 P).

Es decir, según los criterios de la Suprema Corte, cuando se otorga la sustitución de la condena de prisión por semilibertad no tiene por qué seguirse ejecutando la sustitución de las prerrogativas ciudadanas, puesto que ese beneficio constituye la modificación de la prisión por otra pena; pero esa suspensión debe continuarse cuando al sentenciado se le ha otorgado la suspensión condicional de la condena, pues ese beneficio no modifica la pena de prisión.

Esto se traduce en que mientras el sentenciado, que debe cumplir con periodos de privación de la libertad en las modalidades establecidas en la ley (durante la semana, fines de semana o reclusión nocturna) puede ejercer en plenitud sus derechos políticos, el condenado, al que se le suspendió en forma condicional la pena de prisión y tiene que cumplir los requisitos impuestos como forma de garantizar la no elusión de la responsabilidad con la ley, no puede ejercer sus prerrogativas ciudadanas aun cuando se encuentre en libertad.

De ello se advierte una inconsistencia cuestionable acerca de la significación de los sustitutivos penales y la suspensión condicional de la pena, pues, con independencia de que uno sea género y otro especie, los efectos que generan en la suspensión de los derechos políticos no pueden basarse en la tipología de los mismos, o en la razón de si con ellos se modifica o no la pena de prisión, sino en las finalidades de esos beneficios, y, sustancialmente, en el hecho de que ambos provocan el relevo de la pena privativa de la libertad.

En este sentido, al no operar la pena de prisión por consecuencia del otorgamiento de un beneficio para el sentenciado, la suspensión de los derechos políticos como pena accesoria debe cesar y éstos pueden restablecerse.

En suma, si, como ya se ha analizado, la tendencia internacional apunta a que las personas que se encuentren reclusas en un centro penitenciario purgando una pena de prisión pueden votar, al considerarse que el derecho universal al sufragio está por encima del interés público de los estados de implementar políticas de control social, resulta inconcuso que los sentenciados a los que se les ha suspendido la pena de prisión por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley también puedan hacerlo, pues gozan de libertad ambulatoria y la pena de la que emana la restricción aludida ha quedado suspendida, por lo tanto, al ser esa limitación una pena accesoria, debe entenderse que también queda interrumpida.

A manera de conclusión

El derecho universal al sufragio constituye el pilar fundamental de la democracia, ya que por medio de éste los ciudadanos ejercen el poder soberano del conglomerado social del que forman parte, decidiendo quiénes de sus integrantes son las personas idóneas para ser sus representantes.

Al ser la columna vertebral de la democracia, la restricción de este derecho se torna peligrosa y difícil para los estados, pues no puede realizarse si la limitación no se encuentra en la ley, es objetiva, razonable y obedece a un interés público superior.

La tendencia internacional se inclina por considerar que el principio del sufragio universal se encuentra situado jerárquicamente arriba del interés de un Estado de reprimir una conducta delictiva, por medio de la limitación de ese derecho, esto desde la base de que esa restricción en nada abona a la promoción del respeto al Estado de Derecho ni de valores cívicos, y coarta el derecho fundamental mediante el cual el sentenciado puede establecer un nexo con la sociedad y el Estado.

Partiendo de esta base, no se encuentra razón o motivo que justifique el hecho de que se siga ejecutando la restricción del derecho al voto cuando la pena de prisión ha sido suspendida en forma condicional al sentenciado, pues si la tendencia es que quienes se encuentren extinguiendo una pena corporal puedan votar, con mayor razón pueden hacerlo quienes han sido beneficiados con la suspensión condicional de la pena privativa de libertad, ya que no están reclusos en prisión, por lo que tienen las condiciones materiales que les permiten ejercer ese derecho.

En vista de este criterio, la determinación que adoptó la SCJN se torna restrictiva, pues se apoya en la distinción entre sustitutivos penales y suspensión condicional de la condena, estimando que este último beneficio implica la no modificación de la pena privativa de libertad, por lo que debe considerarse una forma de cumplir la pena principal, dejando de lado el hecho primordial de que ambos beneficios, con independencia de que uno sea género y otro especie, persiguen la misma finalidad: dejar en libertad al reo para lograr su eficaz readaptación y evitar efectos colaterales si se ingresa a prisión a personas que cometieron delitos menores.

Se deja de lado, además, que la hipótesis constitucional que establece la suspensión de los derechos políticos a causa de la extinción de una pena corporal se basa precisamente en el último enunciado, esto es, la purgación de una pena privativa de libertad y no de otra que no tenga como naturaleza esa restricción, por lo que si la suspensión de derechos por la causa aludida es una pena accesoria de la pena de prisión, lo lógico es que, una vez suspendida ésta, aquélla también deje de surtir sus efectos.

Fuentes consultadas

- Barreda Solórzano, Luis de la. 2003. *Justicia penal y derechos humanos*. 3ª ed. México: Porrúa.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 5 de septiembre de 2014).

- Castellanos, Fernando. 2001. *Lineamientos elementales de derecho penal*. México: Porrúa.
- Código Penal del Estado de México. 1999. Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/codigos-vigentes> (consultada el 4 de septiembre de 2014).
- Código Penal Federal. 1931. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf (consultada el 4 de septiembre de 2014).
- Contradicción de tesis 6/2008-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23180&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 29 de agosto de 2014).
- 15/2010. Entre las sustentadas por el Cuarto y el Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=22503&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 27 de agosto de 2014).
- 29/2007. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo y Sexto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20742&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 23 de agosto de 2014).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270515.pdf (consultada el 28 de agosto de 2014).
- García, Sergio. 1995. *Desarrollo de los dustitutivos de la prisión*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/49/31.pdf>. (consultada el 8 de septiembre de 2014).

González, Manuel. 2010. *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/3.pdf>. (consultada el 22 de agosto de 2014).

Jurisprudencia 1a./J. 74/2006. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. AL SER UNA SANCIÓN ACCESORIA DE LA PENA DE PRISIÓN CUANDO ÉSTA ES SUSTITUIDA INCLUYE TAMBIÉN A LA PRIMERA. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=suspensi%25c3%25b3n%2520de%2520derechos%2520pol%25c3%25aadticos%2520al%2520ser%2520una%2520sanci%25c3%25b3n%2520accesoria&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=173659&Hit=1&IDs=173659&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (consultada el 27 de agosto de 2014).

— 1a./J. 171/2007. DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=DERECHOS%2520POL%25c3%258dTICOS.%2520DEBEN%2520DECLARARSE%2520SUSPENDIDOS%2520DESDE%2520EL%2520DICTADO%2520DEL%2520AUTO%2520DE%2520FORMAL%2520PRISI%25c3%2593N&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=170338&Hit=1&IDs=170338&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (consultada el 2 de octubre de 2014).

— 86/2010. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. CONTINÚA SURTIENDO EFECTOS AUNQUE EL SENTENCIADO SE ACOJA AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneral>

- V2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=suspensi%25c3%25b3n%2520de%2520derechos%2520pol%25c3%25adticos%2520continua%2520surtiendo&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=163723&Hit=1&IDs=163723&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (consultada el 27 de agosto de 2014).
- 20/2011. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES) disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=20/2011&tpoBusqueda=S&sWord=suspensi%C3%B3n,de,derechos,pol%C3%ADtico,electorales> (consultada el 27 de agosto de 2014).
- 39/2013. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=39/2013&tpoBusqueda=S&sWord=suspensi%C3%B3n,de,derechos,pol%C3%ADtico,electorales> (consultada el 4 de septiembre de 2014).
- I.3o.P. J/17. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. SU EFECTIVIDAD NO DEPENDE DE QUE EL SENTENCIADO SE ACOJA A ALGÚN SUSTITUTIVO DE LA PENA DE PRISIÓN O AL BENEFICIO DE LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE SU EJECUCIÓN. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=suspensi%25c3%25b3n%2520de%2520derechos%2520pol%25c3%25adticos%2520su%2520efectividad%2520&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=175748&Hit=1&IDs=175748&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (consultada el 27 de agosto de 2014).
- P./J. 33/2011. DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO,

SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=161099&Clase=DetalleTesisBL> (consultada el 29 de agosto de 2014).

LGMDE. Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf (consultada el 27 de agosto de 2014).

Piña y Palacios, Javier, coord. 1982. *Memoria del Primer Congreso Mexicano del Derecho Penal (1981)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sentencia SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad Responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por conducto de su vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00085-2007.htm> (consultada el 27 de agosto de 2014).

Solicitud de modificación de jurisprudencia 7/2013. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=148969> (consultada el 27 de agosto de 2014).

Tesis aislada I.2o.P.166 P. DERECHOS POLÍTICOS. SUSPENSIÓN DE LOS, EN TRATÁNDOSE DE PENA DE SEMILIBERTAD. Disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=suspensi%25c3%25b3n%2520de%2520derechos%2520politicos%2520semilibertad&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=168684&Hit=1&IDs=168684&tipoTesis=&Semenario=0&tabla= (consultada el 28 de agosto de 2014).