



**Universidad Nacional Autónoma de México**

---

---

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Electoral

**“Análisis de la indebida restricción del derecho humano al voto activo para las personas que se encuentran en prisión preventiva. Propuesta de reforma constitucional al artículo 38 y mecanismo viable de implementación”**

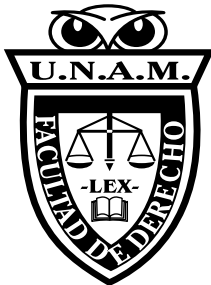
**T E S I S**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN DERECHO**

Presenta:

**Sofía Elena García Morris**

Asesor: **Hugo A. Concha Cantú**



**México, Ciudad Universitaria, 2021**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



SEMINARIO DE DERECHO ELECTORAL  
FACULTAD DE DERECHO

FD/SDE/007/2021

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRESENTE

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho inscrita en este Seminario por la alumna **Sofía Elena García Morris**, con número de cuenta **312521543**, bajo la dirección del Mtro. Hugo A. Concha Cantú, registrada ante este Seminario como "**Análisis de la indebida restricción del derecho humano al voto activo para las personas que se encuentran en prisión preventiva. Propuesta de reforma constitucional al artículo 38 y mecanismo viable de implementación**", satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en el artículo 10, punto número 8, del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi **APROBACIÓN** de la tesis y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

Cabe señalar que el contenido de las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de la autora, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

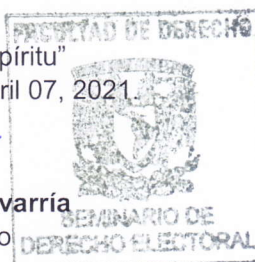
De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito a usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario, hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de esta Facultad.

Sin otro particular, reciba un afectuoso saludo.

Atentamente  
"Por mi raza hablará el espíritu"  
Ciudad Universitaria, Cd. Mx, Abril 07, 2021.

Dr. José Luis López Chavarría  
Director del Seminario



**A Marce,**

Por ser mi ejemplo a seguir y mi más grande apoyo.

Esto es por ti, para ti y gracias a ti, mamá.

**A Pau,**

Por ser mi infinita motivación y mi cómplice de vida.

**A Hugo,**

Por creer en mí y en mi capacidad desde el primer día en que me conoció.

**A Salva,**

Por ser mi incondicional con y contra.

**A Sergio,**

Con todo mi cariño.

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Marco Conceptual**

<b>I. Derechos político-electorales del ciudadano a la luz de los Derechos Humanos .....</b>	<b>4</b>
1. Derechos Humanos .....	4
1.1 Concepto.....	5
1.2 Principios rectores.....	7
1.3 Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	8
2. Derechos político-electorales .....	12
3. Obligaciones político-electorales .....	14
4. Análisis de la fracción I del artículo 35 en relación con la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....	15
5. Derecho al voto.....	18
5.1 Activo. Votar .....	18
5.2 Pasivo. Ser votado .....	19
6. Derecho al voto como Derecho Humano .....	20
<b>II. Suspensión y restricción a los derechos político-electorales del ciudadano.....</b>	<b>21</b>
1. Suspensión y Restricción .....	21
1.1 Conceptos vulgares .....	22
1.2 Suspensión de derechos vs. restricción de derechos .....	22
2. Breve crónica sobre el debate relacionado con la restricción a los derechos humanos en México. Antecedentes directos .....	23
3. Suspensión de derechos. Análisis del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	26

4. Suspensión del derecho al voto activo .....	30
--	----

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **Análisis de la suspensión del derecho al voto activo**

<b>I. Perspectiva Internacional .....</b>	<b>32</b>
1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre .....	32
2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos .....	33
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos .....	34
4. Casos Específicos .....	37
4.1 Estados Unidos de América. EUA.....	37
4.2 Argentina.....	40
4.3 Colombia .....	43
4.4 España.....	44
<b>II. Suspensión del derecho al voto activo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Constituciones Locales .....</b>	<b>47</b>
1. Suspensión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 38 .....	47
1.1 Evolución. Antecedentes histórico-jurídicos .....	47
1.2 Texto Vigente y comentarios.....	51
2. Suspensión del derecho al voto activo en las Constituciones Locales .....	57
<b>III. Panorama penal en relación con la suspensión del derecho al voto activo .....</b>	<b>72</b>
1. Presunción de inocencia .....	72
2. Estatus de las personas imputadas: Sujetas a proceso, sujetas a proceso en prisión preventiva, sentenciadas .....	73
3. Población carcelaria en el país.....	76

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **Criterios sostenidos respecto a la suspensión del derecho al voto activo**

<b>I. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....</b>	<b>79</b>
1. Contradicción de tesis 6/2008-PL.....	79
2. Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 .....	82
3. Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.....	84
<b>II. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación....</b>	<b>87</b>
1. SUP-JDC-85/2007 .....	87
2. SUP-JDC-2045/2007.....	89
3. SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado .....	92

3.1 Voto particular que emitieron los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón.....	93
4. Tarea Pendiente. Ampliar el derecho humano a votar para las personas condenadas.....	97

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Mecanismo de implementación y propuesta de reforma constitucional**

<b>I. Mecanismo de implementación.....</b>	<b>98</b>
1. Acciones del Instituto Nacional Electoral (INE) .....	98
2. Contexto, Población y Distribución Carcelaria.....	101
3. Mecanismos viables .....	106
3.1 Voto en mesas directivas de casilla .....	107
3.2 Voto electrónico .....	109
3.3 Voto postal o por paquetería .....	112
4. Propuesta de mecanismo.....	113
<b>II. Propuesta de Reforma Constitucional.....</b>	<b>115</b>
<b>III. Acción pendiente: Extender mecanismo a las personas con sentencia</b> .....	<b>116</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>122</b>





## **Introducción**

Vivimos en una República democrática, constitucional y representativa, por medio de la cual el pueblo ejerce su soberanía, es “el gobierno del pueblo”, en donde los derechos políticos son el primer instrumento que tiene la ciudadanía para participar activamente en la democracia y política del país.

Para la suscrita, garantizar el ejercicio del derecho político a votar de todos y todas las gobernadas es indispensable si realmente somos una sana democracia y nos queremos tomar los derechos y sus principios en serio.

Esta investigación surge del precepto jurídico comprendido en el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); disposición que enuncia restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos contenidos en el artículo 35 constitucional, entre ellos y como base de este trabajo, el derecho al voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva.

El objetivo principal es resaltar que el derecho al voto, sea activo o pasivo, debe entenderse como un derecho humano que no puede ni debe ser suspendido o restringido por estar sujeto a un proceso penal por delito que amerite pena corporal, desde la fecha en que se dicta el auto de vinculación a proceso (fracción II del artículo 38 constitucional); ni durante la extinción de la pena corporal (fracción III del artículo 38 constitucional). Aunque se trata de una costumbre normativa, no parecen existir argumentos lo suficientemente fuertes para mantener dicha exclusión que, además, viola la prohibición de acciones de discriminación.

La suspensión del derecho al sufragio representa hoy en día una indebida y anacrónica restricción a los derechos políticos de las personas que se encuentran en prisión preventiva a la espera de una sentencia y de quienes se encuentran purgando una pena.

La justificación que sirvió al legislador de 1917 (sin reforma hasta la fecha) para excluir del voto a las personas privadas de libertad, se construyó en un contexto de exclusión y marginación de aquellas personas que faltaran al contrato social establecido; por el contrario, hoy lo mejor que podemos hacer es formar una política inclusiva para que todos aquellos que quieran participar políticamente, tengan la posibilidad de hacerlo.

Primero, explicaré lo que conlleva un derecho humano, sus principios rectores y cómo es reconocido en nuestra carta magna para abrir paso a la discusión sobre los derechos político-electorales y aterrizar en el derecho al voto. De esta forma, podré afirmar que el derecho al voto es un derecho humano y debe ser tratado como tal.

Después, intentaré familiarizar al lector con los conceptos de restricción y suspensión, entender la diferencia es clave para el desarrollo del trabajo y hacer un análisis del artículo 29 constitucional ampliará la perspectiva sobre el tema.

Más adelante, examinaré la historia, evolución e impacto de la suspensión del derecho al voto activo en el artículo 38 de la CPEUM y en las Constituciones Locales, la suspensión desde la óptica penal en el artículo 20 de la CPEUM de la mano con la presunción de inocencia y la población carcelaria, quienes son los perjudicados directos del problema.

Así, podremos analizar el panorama internacional y establecer cómo se ha desenvuelto el derecho al voto activo en conferencias o documentos globales desde que aparece por primera vez, tomando casos concretos de países como España, EUA y Colombia, que nos ayude a entender de dónde partimos y hacia dónde vamos en la esfera internacional.

Para ahondar en la postura actual del país y conforme a la interpretación que se le ha dado al derecho al voto de las personas privadas de libertad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cito, analizo y determino el alcance de los últimos criterios

emitidos que, afortunadamente, parecen ir en un sentido distinto al que prevaleció por años en nuestro país.

Lo anterior, se enfatiza de manera particular ya que estamos en un punto crítico del tema, pues la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE en 2018, garantizar el derecho al voto de todas las personas que se encuentran en prisión preventiva para el 2024. El problema del mandato recae en que el INE no ha puesto ningún proyecto en marcha para implementar la orden y según cifras del último presupuesto de egresos, el INE tuvo un recorte importante y la tarea será aún más complicada, más aún considerando que el INE tiene nuevas tareas que cumplir adicionalmente a la organización de los comicios nacionales, tales como la consulta popular o la revocación de mandato.

A manera de conclusión, desarrollo una propuesta de mecanismo viable para que sea implementada por el Instituto Nacional Electoral y garantice el derecho al voto activo de las personas que se encuentran privadas de libertad a espera de sentencia y, en un futuro no muy lejano, logre ser aplicado a las personas reclusas con sentencias.

## CAPÍTULO PRIMERO

### Marco Conceptual

#### I. Derechos político-electorales del ciudadano a la luz de los Derechos Humanos

##### 1. Derechos Humanos

Al terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, la mayoría de los países europeos se encontraban devastados. Millones de personas muertas y otros millones sin casa y en hambruna. El mundo pedía a gritos paz.

Preocupadas por la situación, 51 Naciones se reunieron en San Francisco para firmar la creación de una organización Intergubernamental, la “Organización de las Naciones Unidas”, ONU.<sup>1</sup>

Reunida en París a finales de 1948, la Asamblea General de la ONU aprobó la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” donde se plasma por primera vez para todas las naciones del mundo, treinta artículos que constituyen la base de derechos inherentes a todos los seres humanos.

México fue una de las 51 Naciones fundadoras de la ONU y mostró interés por los derechos humanos y su aplicación en el ámbito internacional. Sin embargo, no fue hasta 60 años más tarde que incorporó y elevó los derechos humanos como principio fundamental del actuar público a rango constitucional en la ya conocida reforma del 2011, dándole forma al denominado bloque de constitucionalidad.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Esto, sin olvidar que el antecedente directo a la ONU fue la Liga de las Naciones, creada y plasmada en el Tratado de Versalles al finalizar la Primera Guerra Mundial en 1919. Dicha organización tuvo su origen en uno de los *Catorce Puntos* de Woodrow Wilson y tenía como objetivos principales el preservar la paz y promover cooperación internacional en asuntos económicos y sociales.

<sup>2</sup> Parte del supuesto según el cual “las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite.” Yepes, Rodrigo. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2ª ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 25

## 1.1 Concepto

Las acepciones existentes para la expresión 'derechos humanos' son variadas y dependen de la etapa histórica y la postura filosófica en que se planteen.

Principalmente, existe una diferencia sustantiva entre los autores anglosajones y los iberoamericanos de derecho codificado. Los primeros, conciben a los derechos humanos con una idea iusnaturalista<sup>3</sup> y universal, mientras que los segundos, por muchos años se han apegado a limitarlos a los reconocidos por el sistema jurídico.

Dentro de los anglosajones encontramos al filósofo Alan Gewirth, quien define a los derechos humanos como "normas morales universales, fundadas en la condición de humanidad de los hombres"<sup>4</sup>

Para Dworkin, el derecho no puede explicarse como un sistema cerrado de normas, sino que exige una comprensión de los principios morales que lo justifican, pues desde su perspectiva, el hombre, por el mero hecho de serlo, es portador de unos derechos básicos e inalienables, anteriores a cualquier forma de voluntad o pacto humano y la legitimidad del gobierno se funda en el respeto y protección de esos derechos, por lo tanto, deben apelar siempre a los derechos morales del individuo.<sup>5</sup>

En cuanto a los autores iberoamericanos de derecho codificado, podemos encontrar a Peces-Barba, que considera a los derechos humanos como la "facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social,

---

Además, "la existencia de un bloque de constitucionalidad implica identificar todas las normas (principios y reglas) y valores que, pese a no estar expresamente establecidas en la Constitución escrita, son materialmente constitucionales. Dentro de tales normas y valores integrados a la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos -en adelante CPEUM- (por remisión expresa o tácita de ésta), principalmente encontramos los estándares internacionales sobre derechos humanos" Manzo, Graciela. Bloque de constitucionalidad en México, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013, p. 17

<sup>3</sup> Derechos que son propios e intrínsecos a la naturaleza humana

<sup>4</sup> Gewirth, Alan. The basis and content of human rights. The philosophy of human rights, California, Morton E. Winston, 1989. p.83

<sup>5</sup> Dworkin, Ronald, Los derechos en serio, España, Ariel, 7a impresión, 2009

o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción”<sup>6</sup>

Ferrajoli, con una definición teórica y formal sostiene que “son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”<sup>7</sup>

Siguiendo la misma línea, Bobbio establece que “(...) desde el punto de vista de un ordenamiento jurídico los llamados derechos naturales no son propiamente derechos: son solamente exigencias para ser eventualmente transformadas en derechos de un nuevo ordenamiento caracterizado por un distinto modo de protección de las mismas. También el paso de un ordenamiento al otro es un paso que se produce en un determinado contexto social y no está de ninguna manera determinado”

A pesar de las innumerables definiciones presentes en la doctrina, las arriba señaladas coinciden en considerar como base la dignidad humana, que conforme al criterio establecido por el Poder Judicial de la Federación es “el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos”<sup>8</sup>, “un valor supremo (...) en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser

---

<sup>6</sup> Peces-Barba, Gregario. et al. Textos básicos sobre derechos humanos. Madrid, UCM, 1973

<sup>7</sup> Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2001, p. 38

<sup>8</sup> Tesis I.5o.C. J/30 (9a.) Dignidad Humana. Definición. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre 2011, Tomo 3, p. 1528 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160870>

humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.”<sup>9</sup>

## 1.2 Principios rectores

Como todo concepto, la doctrina ha llegado a un consenso en el sentido de que los derechos humanos están dotados de características particulares que sirven de guía para comprender su esencia.

- Universalidad.

Todas las personas por el simple hecho de su naturaleza humana son titulares de derechos humanos. Todos por igual y sin discriminación, exigibles por todos los seres humanos sin importar el contexto social, cultural, temporal, jurídico o espacial.

- Interdependencia e indivisibilidad.

La primera, por estar siempre relacionados unos con otros y la segunda, porque no pueden separarlos. Lo anterior implica que el ejercicio de un derecho está vinculado a que se garanticen los demás, lo que genera una obligación de otorgar la misma importancia a los derechos humanos sin importar la categoría (civiles, políticos, económicos, sociales o culturales).

- Progresividad

Es el avance constante que lleva aparejada la prohibición del retroceso injustificado a lo ya alcanzado con el fin de proteger y garantizar los derechos humanos.

---

<sup>9</sup> Tesis I.5o.C. J/31 (9a.) Dignidad Humana. Su naturaleza y concepto. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre 2011, Tomo 3, p. 1529 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160869>

### 1.3 Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para determinar en qué contexto nacional nos encontramos frente a los derechos humanos, es necesario hacer un análisis/comentario sobre cada uno de los párrafos que contiene el artículo primero constitucional.

**Párrafo Primero.** *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*

Con este párrafo se debe comprender que los derechos humanos reconocidos, son estándares mínimos sujetos a ampliarse por distintas vías, es el sentido expansivo de los derechos.

El bloque de constitucionalidad significa que estamos frente a un solo conjunto de derechos humanos a partir de fuentes distintas: tanto constitucionales como internacionales. Y en este bloque, la constitución no se refiere únicamente a los tratados de la materia de derechos humanos, sino a cualquier tratado internacional que contenga normas de derechos humanos.

Comparto el punto de vista del Dr. José Luis Caballero respecto al propósito de la conformación del bloque de constitucionalidad con la lógica de “constituir el universo de los elementos normativos de derechos humanos que serán elegidos para realizar la interpretación y dotarlos de contenido”.<sup>10</sup>

Por último, no podemos olvidar que en los textos constitucionales a menudo se han establecido restricciones a los derechos. (qué es restricción). Si bien es un punto problemático, se desarrolla en el apartado

---

<sup>10</sup> Caballero, José Luis, Artículo 1°, primer párrafo en Cossío, Ramón (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*, Tirant le Blanch, México, 2017, p. 55



**Párrafo Segundo.** *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”*

Es claro el párrafo al determinar que las reglas de derechos humanos se deben interpretar de conformidad con los referentes que menciona el primer párrafo: constitución y tratados internacionales.

La trascendencia del modelo mexicano es que no remite únicamente los derechos previstos en la Constitución a los que contengan los tratados internacionales, sino que incluye a la Constitución como uno de los referentes para interpretar. Es decir, la interpretación se puede realizar respecto a derechos presentes en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico, a pesar de no estar consignados en la Constitución con el objetivo de dar el estándar de mayor protección posible.

Con lo expuesto, México amplía la cobertura al realizar una interpretación de las normas de derechos humanos sin importar su fuente y esto a su vez, deja abierta la posibilidad de hacer un diagnóstico de las propias disposiciones constitucionales a la luz de otras del mismo ordenamiento o de las convencionales.

**Párrafo Tercero.** *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*

Lo esencial es distinguir las 4 obligaciones generales para las autoridades: respetar, entendida como la no injerencia; garantizar, entendida como la implementación de mecanismos para hacer efectivo un derecho;

proteger, entendida como salvaguardar frente a riesgos y promover, entendida como fomentar la práctica de los 3 anteriores.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha determinado que, de la obligación general de garantizar, se desprenden 4 deberes específicos en materia de derechos humanos: prevenir, investigar, sancionar y reparar.<sup>11</sup>

El deber de prevenir, de acuerdo con la jurisprudencia significa que “una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna”.<sup>12</sup> Sin embargo, el supuesto en el que se debe estar es una situación de riesgo real e inmediato o bien, que la autoridad debiera conocerlo. No se demuestra el incumplimiento por el simple hecho de que un derecho haya sido violado, sino dependiendo de la debida diligencia con que el Estado actuó frente a dicho riesgo.

Los deberes de investigar y sancionar van de la mano, pues si se identifican responsables, el siguiente paso es indagar si corresponde alguna responsabilidad o sanción. La investigación debe llevarse a cabo por autoridad competente, independiente, imparcial y que cumpla con estándares de profesionalismo. Por su parte, la sanción como bien mencioné, implica que al terminar una investigación diligente, se finquen responsabilidades a los autores materiales e intelectuales tomando en cuenta que la pena debe ser proporcional al grado de afectación del bien jurídico.

Por último, el deber de reparar tiene inmerso el carácter de integral, lo que debemos comprender como lo necesario en cada caso. Si bien, la reparación integral tiene como guía la satisfacción con la: restitución integral,

---

<sup>11</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 167; Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 183

<sup>12</sup> Tesis XXVII.3°.J/25 (10a), Derechos Humanos. Obligaciones de protegerlos en los términos del artículo 1°, párrafo tercero, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero 2015 <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2008516&Clase=DetalleTesisBL>

medida de rehabilitación, medida de satisfacción, garantía de no repetición y la indemnización ya sea material o moral, esto no quiere decir que no exista reparación integral si no se cumplen todas las anteriores, al contrario, debe entenderse que depende de cada caso concreto lo que sea necesario para repararlo de manera completa.

**Párrafo Cuarto.** *“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”*

En nuestra Constitución, la prohibición expresa a la esclavitud se estableció en 1917 y desde entonces, no ha sido modificada.

El artículo primero de la Convención sobre la Esclavitud celebrada en 1926 la define como “el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”. Es evidente que la definición hace referencia a la forma tradicional de esclavitud, lo que ahora casi 100 años después resulta una definición histórica.

Sin entrar a detalle en el tema y con el afán de adaptar la esclavitud a nuestros días, considero que, al momento de resolver conflictos, las autoridades deben vincular este párrafo para dotar de contenido real y actual a la esclavitud moderna y así proteger el derecho humano a no ser sometido a ninguna clase de esclavitud en nuestros tiempos.<sup>13</sup>

**Párrafo Quinto.** *“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

---

<sup>13</sup> Asamblea General de la ONU, A/73/139, *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias*, 2018. Se puede consultar en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/218/72/PDF/N1821872.pdf?OpenElement>

Podemos considerar la prohibición a la discriminación como un símil del derecho de igualdad que merecemos todos de hecho y de derecho. De manera enunciativa, el párrafo señala aquellas categorías sospechosas que jamás deben ser comprendidas como limitativas pero que ayudan a distinguir características personales que dificultan el goce y ejercicio de los derechos humanos ya sea por motivos históricos de discriminación o por ideas estereotipadas social y culturalmente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, ha determinado que “cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, las y los juzgadores deben realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad”<sup>14</sup>

## **2. Derechos político-electorales**

En un Estado democrático constitucional, como México, es necesario que la ciudadanía participe de forma activa y responsable, y, por medio de esta participación política, se exprese el libre ejercicio de los derechos políticos.

*“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”<sup>15</sup>*

---

<sup>14</sup> Tesis 1a./J. 66/2015 (10a) Igualdad. Cuando una ley contenga una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto a la luz de aquel principio, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>15</sup> Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana

Para entender los derechos político-electorales, es necesario hablar de los derechos políticos primero, pues los electorales son una rama de los mismos. Una definición útil es la que nos da Sonia Picardo que categoriza a los derechos políticos como “aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado”<sup>16</sup>

Los derechos políticos deben ser considerados fundamentales, pues están establecidos en la Constitución mexicana y en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México como lo es, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Dr. Fix-Fierro afirma que “los derechos políticos son derechos fundamentales, y como tales constituyen el elemento primario que funda y justifica los derechos, las facultades y las responsabilidades de los ciudadanos, las autoridades y los partidos políticos en el régimen jurídico de las elecciones y la participación ciudadana.”<sup>17</sup>

En la constitución, los derechos políticos de la ciudadanía se encuentran, principalmente, en el artículo 35: derecho a votar y ser votado, a asociarse, votar en las consultas populares, participar en la revocación de mandato, entre otros. Sin embargo, el 41 constitucional es también base de otros derechos políticos e incluso varios derechos plasmados en otros artículos de la Carta Magna, pueden tener un ámbito materialmente político si así se manifiestan, como lo son la libertad de expresión, el derecho al acceso a la información, el derecho de difusión y más.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha sostenido en jurisprudencia que “los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar,

---

<sup>16</sup> Picardo, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed., México, IIDH - Universidad Heidelberg - International IDEA - TEPJF - IFE, 2007

<sup>17</sup> Fix Fierro, Héctor. Derechos políticos de los mexicanos, 2ª ed., México, IJ-UNAM, 2006, p.

ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa”.<sup>18</sup>

Ahora bien, los derechos político-electorales “pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual o colectivo, para que, dentro de un Estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público”.<sup>19</sup>

### **3. Obligaciones político-electorales**

En términos generales, el artículo 36 constitucional establece las obligaciones político-electorales de la ciudadanía, entre las que destacan las fracciones III, IV y V que se refieren a votar en las elecciones y las consultas populares, participar en la revocación de mandato, desempeñar los cargos de elección popular federal y los concejiles del municipio donde se resida.

Resulta difícil entender el artículo, pues enmarca a las actividades antes mencionadas como obligaciones, que en este caso se traducen en la necesidad de realizar conductas y no debe ser visto simplemente como deberes de contribución de la ciudadanía, pues una obligación, en principio, al no cumplirse acarrea una sanción, pero curiosamente el panorama mexicano no establece pena alguna por el incumplimiento ya que se conciben como obligaciones de naturaleza imperfecta.

Bien señala la Carta Democrática Interamericana que “**La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.** Es también una condición necesaria para el

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 29/2002 (3a.) Derechos fundamentales de carácter político electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva

<sup>19</sup> Barraza, Arturo, Apuntes de derecho electoral, México, TEPJF, 2000, Libro 1, p. 415.

*pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.” (art. 6)*

La participación política de la ciudadanía es la base para una sana democracia por lo que es evidente que representa un derecho, pero ¿es una obligación? O, ¿debería ser solo una responsabilidad moral/social?

#### **4. Análisis de la fracción I del artículo 35 en relación con la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El apartado está enfocado en el voto activo. Intenta reflejar lo inadecuado que resulta el voto activo si es visto como una obligación, pues los legisladores han optado por mantener el ejercicio del voto con una dualidad en la que es un derecho y una obligación de manera simultánea, lo que desde mi perspectiva es hoy en día completamente equivocado y atenta contra la libertad de expresión.

*Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:*

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. a IX. ...*

*Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I. y II. ...*

*III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;*

*IV. y V. ...*

El artículo 35 constitucional, encuadra al voto como un derecho del ciudadano con el afán de invitar a participar en las decisiones democráticas y expresar su postura por medio del ejercicio o la abstención del mismo. Es la libertad de elegir (idealmente) de manera responsable su propia forma de actuar dentro de una sociedad.

Como ya se dijo, en este artículo la libertad de expresión significa que el ciudadano puede tomar una postura política al votar o al abstenerse, pues "(...) dentro de los regímenes democráticos, la democratización es una cuestión de grado y sólo a partir de esta última apreciación puede entenderse que, dentro de la democracia, quepa la posibilidad de realizar actos (entre ellos, la abstención electoral) conducentes a una 'mejora' de la misma, que acreciente el poder políticos de los ciudadanos".<sup>20</sup>

Después, el artículo 36 denota que el ciudadano tiene también la obligación de votar, lo que significa que no queda supeditado al libre albedrío de la ciudadanía si ejerce ese derecho, sino que lo constriñe al establecer una sanción específica a su inobservancia.

*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. a VI. ...*

En materia electoral, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 7 señala que "1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular."

Las anotaciones que me gustaría hacer giran en torno a lo anacrónico que resulta mantener como obligación el votar, cuando solo debería ser considerado un derecho con base en los siguientes planteamientos

---

<sup>20</sup> Villasajona, Josep, "La justificación de la abstención", Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, núm. 104, Abril-Junio 1999, pp. 178-179



1. El derecho al voto es un derecho humano (como afirmo con posterioridad), es incorrecto que otro precepto constitucional lo considere una obligación, pues no es posible que sea ambas al mismo tiempo.
2. La soberanía recae esencial y originariamente en el pueblo, debemos entender que solo puede ejercerla por medio de su voluntad y no de manera forzosa.
3. Si bien varios autores consideran esta obligación constitucional como una declaración de un deber moral y atribuyen “la confusión” a un mero problema de semántica, no es suficiente para dar una solución real al problema porque la misma constitución prevé una consecuencia específica en la fracción I del artículo 38, lo que evidencia la intención clara de la expresión. Incluso vale la pena mencionar que el problema va más allá de la opinión de los autores, pues varias democracias en América Latina contemplan al voto como obligatorio e imponen una sanción efectiva por el no cumplimiento, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil y Chile.
4. El derecho a votar configura una libertad de expresión política. Se expresa una postura ya sea ejerciendo el derecho al voto o absteniéndose.<sup>21</sup> “La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. (...) Si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ibidem pp. 165-180

<sup>22</sup> Tesis 1a. CCXV/2009 (9a), Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

## 5. Derecho al voto

El derecho al voto debe entenderse como el género. La facultad que tiene el ciudadano para votar o ser votado, por consiguiente, las especies son: derecho al voto activo o sufragio activo (votar) y derecho al voto pasivo o sufragio pasivo (ser votado).

### 5.1 Activo. Votar

En México, tanto la Constitución en sus artículos 35 y 41 como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en su artículo 7o, nos ofrecen los elementos del voto, el cual debe ser: universal, libre, secreto directo, personal e intransferible.

Universal. Toda persona que, siendo mexicana, cumpla con los requisitos para ser considerado ciudadano de la República: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vida, tiene derecho a votar.

Por lo tanto, a nadie se le debe restringir o discriminar para ejercer el voto por razones de religión, raza, ideología política, condición social o de cualquier otra índole.

Libre. El voto no debe estar sujeto a ningún tipo de presión, ya sea por medio de intimidación o coacción.

Secreto. No se debe conocer públicamente la voluntad o inclinación del elector, a menos que éste decida hacerlo. Si se vulnera el elemento secreto del voto, es posible que vicie la libertad y que no refleje la preferencia real del votante.

Directo. Que sirva para designar de primera mano a las autoridades públicas. Por lo que es indirecto si el voto legitima a un órgano para que éste sea quien designe a la autoridad.

Personal. El elector debe ejercer el voto por sí mismo, no puede hacerlo por medio de representante, mandatario o cualquier figura similar.

Intransferible. El votante no puede ceder su derecho, pues tiene la característica de personalísimo.

También, como requisitos generales para votar, la ciudadanía debe registrarse en el padrón electoral y contar con credencial para votar.

## **5.2 Pasivo. Ser votado**

Constituye el derecho individual a ser elegido, de modo que antes, es necesario que pueda ser proclamado candidato.

Actualmente, hay 2 formas en las que un ciudadano puede participar y registrarse como candidato para los cargos públicos.

La primera es por medio de la postulación de un partido político. Esto quiere decir que el partido selecciona, por medio de reglas intrapartidarias, al ciudadano que desea que sea su candidato aspirante al puesto para más tarde, postularlo frente a los demás contendientes.

La segunda es mediante una figura que se introdujo en el 2014 conocida como candidatura independiente, así, los ciudadanos que no pertenecen a ningún partido político pueden postularse para un cargo público si cumplen con los requisitos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Constitución.

Por último, estimo relevante reconocer que el derecho a ser votado, según criterios jurisprudenciales “comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales,

y a ocuparlo; por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo”.<sup>23</sup>

Esto quiere decir que ejercer las funciones del cargo de manera plena, está inmerso en el derecho de ser votado y por lo tanto, debe ser igualmente respetado.

## **6. Derecho al voto como Derecho Humano**

El derecho al voto está presente en tratados internacionales de los que México forma parte, como los son, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Desde el 2011 los derechos humanos son reconocidos a nivel nacional en el artículo 1o constitucional.

Como ya se mencionó, los derechos humanos tienen características esenciales: ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El derecho al voto satisface todas las anteriores pues es clave para ejercer una participación política activa, de la que todos los ciudadanos mexicanos sean parte y ayuda en la consolidación de más derechos sin poder ser separado de ellos.

Desafortunadamente, en la práctica, las personas que se encuentran privadas de su libertad en México no tienen la posibilidad de ejercer el derecho al voto, lo que ocasiona que la universalidad de dicho derecho humano no se respete, proteja ni garantice.

El fundamento de una sana democracia es el derecho al voto, es la expresión máxima de voluntad del pueblo, de modo que, su protección y promoción para que se ejerza libremente, es de gran relevancia.

---

<sup>23</sup> Jurisprudencia 20/2010. Derecho político electoral a ser votado. incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 7, 2010, pp. 17-19..

Como el Dr. Fix Fierro sostiene: “los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (la Constitución) del ordenamiento jurídico.”<sup>24</sup>

Con el panorama completo de los derechos humanos y los derechos políticos, en su vertiente electoral y específicamente del derecho al voto activo, entendido como votar, afirmo que el derecho al voto activo es un derecho humano y debe ser reconocido y tratado como tal, pues es vital para un país democrático.

## **II. Suspensión y restricción a los derechos político-electorales del ciudadano**

### **1. Suspensión y Restricción**

Es común que académicos y juristas usen las expresiones ‘suspensión’ y ‘restricción’ indistintamente, lo cierto es, que no deben ni pueden emplearse como sinónimos.

A continuación, veremos las definiciones vulgares de los conceptos y la forma en que se distinguen en el derecho constitucional, pues allí, los dos términos están claramente diferenciados.

La divergencia es trascendente en este trabajo porque pauta el alcance de limitación que tienen sobre los derechos políticos, con especial énfasis en el derecho al voto activo.

---

<sup>24</sup> Fix-Fierro, Héctor, op. cit., p. 26

## 1.1 Conceptos vulgares

El diccionario de la Real Academia Española (RAE), define ‘suspender’ como privar temporalmente, mientras que, ‘suspensión de garantías’ lo conceptualiza como la situación anormal en que, por motivos de orden público, quedan temporalmente sin vigencia algunas de las garantías constitucionales.

El mismo diccionario, determina que ‘restringir’ es ceñir, circunscribir o reducir a menores límites, pero no da ninguna referencia para delimitar el significado de restricción de derechos o garantías.

## 1.2 Suspensión de derechos vs. restricción de derechos

“La suspensión de los derechos humanos se refiere a la posibilidad de no aplicar las obligaciones que integran un derecho humano de forma excepcional y temporal”<sup>25</sup> mientras que la restricción supone un efecto permanente en torno a ciertos derechos.

La diferencia radica en la temporalidad y excepcionalidad. La suspensión sólo puede aplicarse por un tiempo determinado, es decir, forzosamente limitado y sólo procederá en una situación extraordinaria que oficialmente determine el Estado.

En cambio, la restricción acota permanente algunos derechos. Las restricciones pueden ser particulares o generales. Las primeras se dan sobre un derecho específico en un caso concreto, por ejemplo, cuando dos derechos entran en conflicto y se debe ponderar dependiendo de cada situación. Las segundas, deben estar establecidas en la ley, contar con legitimidad y ser proporcionales en cuanto a su finalidad.

Como bien ha dicho la SCJN “(...) los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés

---

<sup>25</sup> Salazar, Pedro et al., Derechos humanos y restricciones: los dilemas de la justicia, 1ª ed., México, Porrúa, 2015, pp. 61

general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).”<sup>26</sup>

## **2. Breve crónica sobre el debate relacionado con la restricción a los derechos humanos en México. Antecedentes directos**

La sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Rosendo Radilla vs. México a finales del 2009 es un parteaguas en el debate sobre las restricciones a los derechos humanos.

Dicha sentencia es el punto de arranque de la discusión que se dio en la SCJN, en gran parte por la segunda mitad del párrafo 339 de la sentencia donde se establece que “(...) *El Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*”

En agosto 2010, un ministro de la SCJN presenta a sus colegas una consulta a trámite para “indagar el trámite y las medidas que deben seguirse por el Poder Judicial de la Federación para atender una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” por la que se generó el expediente varios 489/2010.

---

<sup>26</sup> Tesis 1a. CCXV/2013 (10a.) Derechos Humanos. Requisitos para restringirlos o suspenderlos conforme a los artículos 1o. de la constitución política de los estados unidos mexicanos y 30 de la convención americana sobre derechos humanos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 557 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003975>

El proyecto que se presentó al pleno reconocía como obligaciones las decisiones de la CIDH y abría las puertas al control de convencionalidad.

Varios ministros adujeron que no existía vía procesal para desahogar una consulta como la solicitada, argumento formalista que fue descartado, pero sin duda afectó la votación del proyecto.

Se llegó a la conclusión de que el asunto necesitaba un estudio de fondo que no podía realizarse en una “consulta a trámite” de esta forma, por lo que la resolución que adoptaron al final reconocía que la SCJN debía hacer una declaración acerca de su posible participación en la ejecución de la sentencia Rosendo Radilla vs. México que había dictado la CIDH y devolvía los autos a Presidencia para que se turnara al ministro correspondiente.

Entre el expediente antes mencionado y el que se verá a continuación, el poder legislativo emitió una reforma constitucional en materia de derechos humanos que se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en junio 2011 y que (como ya vimos) dota de nuevo contenido al artículo primero constitucional y, por ende, al artículo 29 que analizaré en el siguiente apartado.

De esta reforma se desprende que ya no solo existe un mecanismo de incorporación del derecho internacional de derechos humanos a la constitución que era por medio de jerarquización, sino que existen diversos mecanismos ahora ampliamente reconocidos como los son: las cláusulas abiertas, aplicación inmediata, interpretación conforme, entre otros.

Después, en julio 2011 la SCJN retoma la discusión y emite el expediente varios 912/2010 que no es una sentencia ni puede ser considerado como precedente judicial, pero sí como un importante pronunciamiento sobre los alcances de la sentencia emitida por la CIDH en el caso Rosendo Radilla.

En este expediente, la SCJN aduce que los jueces mexicanos están obligados a ejercer un control de convencionalidad de oficio en materia de derechos humanos, es decir, un análisis de compatibilidad entre las normas nacionales e internacionales y de ser necesario, pueden inaplicar la nacional si no cumple con el estándar internacional.



Por último, en el debate de contradicción de tesis 293/2011 que generó obligatoriedad para todos los jueces del país, se delimita principalmente: 1. La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la constitución y 2. Si la jurisprudencia de la CIDH en materia de derechos humanos es orientadora o vinculante.

En una sesión, se preguntaron qué debía hacerse si había una restricción expresa en la constitución para un derecho humano que fuera protegido por un tratado internacional. En la controversia había dos grupos con posturas significativamente distintas, el primero manifestaba que los derechos humanos integran una masa o bloque sin reconocer jerarquía entre las normas que lo integran (sea nacional o internacional), el segundo grupo optaba por darle prioridad a las restricciones constitucionales. La disputa parecía no tener solución. Consecuentemente, se creó un proyecto que pudiera 'satisfacer' a la mayoría, donde se acepta el bloque de constitucionalidad, pero se reconoce las restricciones constitucionales; y al entrar en conflicto, puede prevalecer la restricción.<sup>27</sup>

La decisión fue votada por la mayoría, pero existían tantas inconformidades y diferencias de fondo, que siete ministros emitieron votos particulares o concurrentes.

---

<sup>27</sup> Tesis 2a./J. 163/2017 (10a.) Restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades. su contenido no impide que la suprema corte de justicia de la nación las interprete de la manera más favorable a las personas, en términos de los propios postulados constitucionales, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 487 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015828>

“Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.”

En este mismo proyecto se adoptó la decisión de reconocer que todas las sentencias de la CIDH, incluso los casos en que México no sea parte son vinculatorios para los juzgadores mexicanos.

Lo anterior deja clara la postura del poder judicial, quiere abrirle la puerta al derecho internacional, pero sin darle entrada completa a pesar de entender lo benéfico que puede resultar para los derechos humanos, reconoce las diversas formas de incorporación del derecho internacional como lo hace el poder legislativo en la reforma en materia de derechos humanos del 2011, pero se aferra al constitucionalismo como última fuente para prevalecer ante todo.

### **3. Suspensión de derechos. Análisis del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El texto actual del artículo 29 ha cambiado poco desde su redacción en 1917. No obstante, las modificaciones con mayor impacto se acotaron en el 2011 y otro ligero cambio al primer párrafo se dio en 2014.

Respecto a la reforma del 2011, hay 4 puntos esenciales en los que me gustaría hacer hincapié.

- I. Incluye “restricción” a un lado de la suspensión. Cosa curiosa, el proyecto de dictamen de la cámara de senadores no da motivos que especifiquen el porqué de esta incorporación.

Bajo circunstancias excepcionales, el artículo 29 autoriza medidas suspensivas de derechos. Como se desprende del mismo artículo, en condiciones de normalidad no caben nunca tales medidas suspensivas, sino solamente condiciones de restricción al ejercicio de los derechos y garantías. (Guerrero y Castillo, 2016).

Así, lo que podría entenderse es que la suspensión es excepcional, en tanto que la restricción puede darse en situaciones normales y es precisamente

la razón de añadir la expresión 'restricción' al texto constitucional, pues es indispensable que quede claro que los derechos tendrán límites sin necesidad de ser una situación extraordinaria.

- II. Extiende el uso de la suspensión y restricción. Antes, sólo se podían suspender las garantías, ahora, ambos límites se pueden aplicar tanto para las garantías como para el ejercicio de los derechos.

Esto quiere decir que no solo los medios para hacer efectivos los derechos se pueden restringir y suspender, sino que el propio ejercicio de los derechos está expuesto a dichos límites.

La suspensión o restricción de derechos y sus garantías es sin duda riesgosa, pues puede prestarse a abusos, sin embargo, es un instrumento necesario en determinados momentos extremos si se quiere afrontar, por ejemplo, la propia supervivencia de la sociedad democrática.

Los derechos humanos capaces de ser suspendidos o restringidos y su titularidad, nunca dejan de ser reconocidos en el texto constitucional, simplemente esto autoriza una pausa en la plenitud de los mismos, lo que incluye que el Estado pueda inobservar temporalmente por estar en tiempos extraordinarios.

- III. Adiciona el segundo párrafo donde expresamente prohíbe, entre otros, restringir o suspender los derechos políticos:

*“En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y*

*la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”*

El párrafo se armoniza con el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos siendo casi una réplica del mismo, pero en el texto constitucional se hacen adiciones afortunadas de derechos no suspendibles como lo son el derecho a la no discriminación, la libertad de pensamiento, la prohibición de la pena de muerte y la prohibición de desaparición forzosa y la tortura. Además, en el párrafo constitucional se añade que los derechos enunciados no sólo son no suspendibles, sino que tampoco se pueden restringir, lo que significa que ni en situaciones ‘normales’, pueden tener restricciones, entendidos como límites.

IV. Añade la necesidad de fundar y motivar las suspensiones o restricciones al ejercicio de los derechos y sus garantías y delimitarlas conforme a la proporcionalidad del riesgo que representen.

Esto quiere decir que debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundar) y señalar las circunstancias especiales o razones particulares (motivar) aplicable de igual forma.

Más tarde, en 2014 se reforma el primer párrafo del artículo 29 para darle facultad exclusiva al presidente de la República para suspender o restringir el ejercicio de los derechos y garantías sin necesidad de la aprobación de los Secretarios de Estado ni la Procuraduría General de la República, lo que da más agilidad a la decisión y más fuerza al ejecutivo.

A la fecha no se han hecho más reformas al artículo 29 desde la última mencionada del 2014. Su contenido actual (y completo) es el siguiente:

*Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión*

*Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.*

*Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.*

*Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema*

*Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.*

#### **4. Suspensión del derecho al voto activo**

El artículo 29 de la Constitución mexicana enuncia los derechos no susceptibles a suspensión o restricción, en ese catálogo se encuentran los derechos políticos.

Como hemos visto a detalle, una especie de los derechos políticos son los derechos político-electorales y es dentro de estos, que se encuentra el derecho al voto activo, entendido como la máxima expresión de participación política en una sana democracia y eje central de este trabajo de investigación.

Hemos llegado al punto donde sabemos que el votar es un derecho (art. 35) y a su vez, una obligación de la ciudadanía (art. 36).

También sabemos que “(...) la suspensión del goce y ejercicio de ciertos derechos y libertades es solamente un costoso precio que hay que pagar para conseguir la propia subsistencia y mantenimiento del sistema constitucional. Cualquier versión diferente del estado de excepción debe considerarse incompatible”.<sup>28</sup>

Ahora, es evidente que el votar no puede ser suspendido ni restringido, el artículo 29 constitucional así lo prevé. Entonces, ¿cómo es posible que otro precepto de la misma carta magna lo suspenda?

Si, el artículo 38 constitucional (que analizaré a detalle en el siguiente capítulo), suspende los derechos de la ciudadanía por diversas razones que enmarca en 6 distintas fracciones.

---

<sup>28</sup> Guerrero Luis y Castillo, José. Comentario al artículo 29, Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones Ciudad de México, Porrúa, 2016

De esas fracciones, las relevantes para la investigación son:

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

Seamos claros, a pesar de que la reforma que modificó al artículo 29 constitucional se dio desde el 2011, se sigue aplicando la suspensión del derecho a votar cuando la persona se encuentra en prisión preventiva a la espera de una sentencia (fracción II. del artículo 38) o cuando está purgando la pena (fracción III. del artículo 38).

Esto es anacrónico e inadmisibles, “la suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone de límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona”.<sup>29</sup>

El votar constituye un derecho humano y limitar su libertad de ejercicio atenta contra la propia democracia mexicana, esto debe cambiar ya.

---

<sup>29</sup> Corte IDH, El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párrafo 20.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Análisis de la suspensión del derecho al voto activo**

#### **I. Perspectiva Internacional**

Con la idea general de los conceptos que nos atañe y la situación de los derechos humanos y el derecho al voto activo en particular, tenemos un panorama nacional que presenta problemas que el marco normativo no ha sabido regular y resolver.

Ahora bien, para resolver este problema, resulta fundamental observar la perspectiva internacional para contar con los referentes comparados y saber en qué postura se encuentra el consenso al que han llegado los países. Para esto, he decidido utilizar documentos de alta relevancia en torno a los derechos políticos.

#### **1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre**

En 1948 se llevó a cabo la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia. Conferencia de gran alcance, pues adopta con 21 Estados presentes, entre ellos, México, la Carta de la Organización de los Estados Americanos<sup>30</sup> y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Carta que da vida a la Organización de los Estados Americanos, un organismo regional fundado con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Actualmente, cuenta con 35 Estados miembro y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio.

<sup>31</sup>El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH) se inició formalmente con la aprobación de dicha Declaración. Hoy en día, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) son los pilares del SIDH.



Se trata del nacimiento del sistema interamericano en lo general, tanto en lo que concierne a sus órganos políticos como a sus órganos jurídicos.<sup>32</sup>

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre alude al sufragio como un derecho (art. 20) y como un deber (art. 32) de la persona de la siguiente forma.

*Artículo 20 - Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.  
Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.*

*Artículo 32 - Deber de sufragio.  
Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.*

También reconoce el derecho a la libertad de opinión, expresión y difusión (art. 4), así como el derecho de asociación (art. 22) que, posiblemente, sean los más importantes de mencionar puesto que pueden estar directamente ligados con el derecho/deber del sufragio y es necesario saber que están reconocidos por la declaración de la misma manera.

## **2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**

En 1966 la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas - en adelante ONU-, en su resolución 2200 A (XXI), adoptó 2 pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional

---

<sup>32</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- fue creada por la OEA en 1959 e inició sus funciones en 1960. Es un órgano principal de la OEA y está encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano.

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos creados como instrumento para reforzar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que fue meramente declarativa y enunciativa.

Los pactos entraron en vigor en 1976 al cumplir con la ratificación de los países necesarios; sin embargo, México se adhirió a ellos hasta 1981.

En cuanto al derecho al voto activo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) lo manifiesta únicamente como derecho de la siguiente manera.

*Artículo 25*

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

De igual forma, resalta el derecho a la no discriminación (art. 2), a la libertad de pensamiento y manifestación (art. 18), así como el derecho de reunión y asociación (art. 21 y 22).

### **3. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

En la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969 en San José, Costa Rica, se suscribió la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 conforme a lo establecido en su artículo 74.<sup>33</sup>

Dicho documento plasma el derecho al voto en su artículo 23 y en el último enunciado menciona las únicas 7 razones por la que podría ser reglamentado ese ejercicio, siendo una de ellas el estar cumpliendo una condena emitida por un juez competente.

### *Artículo 23. Derechos Políticos*

*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.*

Esta Convención, aparte de reconocer la libertad de pensamiento y expresión (art. 13) y la libertad de asociación (art. 16), deja claro que los derechos políticos no se podrán suspender. Texto que como ya vimos, es

---

<sup>33</sup> La entrada en vigor de la Convención dio origen a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Corte IDH es un tribunal regional de protección de los derechos humanos, una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. Ésta, ejerce una función contenciosa, por medio de la cual resuelve casos y supervisa las sentencias; una función consultiva; y una función de dictar medidas provisionales. México, por su parte, se adhiere a la Convención en 1981 pero reconoce y acepta la competencia contenciosa de la Corte hasta 1998

recogido por nuestros legisladores y añadido en la reforma del artículo 29 constitucional en 2011.

*Artículo 27. Suspensión de Garantías*

*1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

*2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.*

Así, la Convención marca un paso importante y firme en el escenario del derecho al voto activo, no solo lo reconoce como un derecho, tampoco como un simple deber de la ciudadanía, sino que evoluciona hasta volverlo un derecho humano tan importante en la vida de las personas que lo cataloga como no suspendible.

Lo anterior no puede pasar desapercibido, pues como ya se dijo, es la base que usan los legisladores nacionales para armonizar nuestros preceptos constitucionales, léase artículo 29.

#### **4. Casos Específicos**

Además de analizar el contenido de las convenciones internacionales correspondientes, es necesario ver la manera en que los diferentes países han resuelto esta problemática. Por ello, procedo ahora a explorar una perspectiva de derecho comparado.

Este apartado está enfocado en desarrollar la situación actual del derecho humano al voto activo de las personas privadas de libertad (ya sea en prisión o prisión preventiva) en diversos países, especialmente, en la línea que marca si es susceptible de suspensión y/o restricción y de ser así, en qué casos. Los países que exploro a continuación son: Estados Unidos de América, Argentina, Colombia y España.

##### **4.1 Estados Unidos de América. EUA**

Estados Unidos de América es la primera república presidencialista, que sirvió como modelo a seguir por una buena parte de los países latinoamericanos una vez lograda su independencia. Esta semejanza con México resulta adecuada para el ejercicio de derecho comparado. Siendo nuestro vecino inmediato, principal socio y la potencia más importante en el orbe, se vuelve sustancial tener claro cómo ha enfrentado y resuelto este tema de derechos

políticos garantizados para toda la población incluidos los que están reclusos en cárceles y centros de retención.

Actualmente, casi dos millones y medio de estadounidenses se encuentran en prisión alrededor de todo el territorio de EUA, cifras que lo posicionan en el primer lugar del ranking mundial que establece la proporción de personas en la cárcel por cada 100,000 habitantes del país, al alcanzar una cifra de 675 presos por cada 100,000 habitantes, datos elaborados por el Instituto de Investigación de Política Criminal (BBC, 2019).<sup>34</sup>

De los 50 Estados en que se divide EUA, sólo 2, Maine y Vermont, tienen legalizado el ejercicio del voto para todos los prisioneros mientras que en los 48 restantes el derecho a votar se encuentra prohibido o extremadamente restringido, dependiendo del crimen por el que se encuentra preso.

Entre las primeras 10 enmiendas (Bill of Rights) que entraron en vigor en 1791, no estaba incluido el derecho votar; y no fue hasta años después de la guerra de secesión, en 1870, que se agrega a la Constitución de EUA la decimoquinta enmienda, donde se reconoce el derecho a votar y queda redactado de la siguiente forma. También, vale la pena recordar que el origen de esta inclusión tuvo que ver con el triunfo del abolicionismo, a partir del cual la población afrodescendiente pudo empezar a votar.<sup>35</sup>

*Enmienda XV.*

*Sección 1. Ni los Estados Unidos, ni ningún otro Estado, podrán desconocer ni menoscabar el derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos por motivo de raza, color o de sus antecedentes de servidumbre.*

*Sección 2. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo mediante leyes apropiadas.*

---

<sup>34</sup> Redacción BBC. ¿Qué país tiene la tasa de presos más alta del mundo y cuál es el de América Latina?, BBC, 2018 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44047889>

<sup>35</sup> Ros, Laia. "Historia de la esclavitud de los Estados Unidos", La Vanguardia, septiembre 2020 <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200612/481705162985/estados-unidos-esclavitud-historia.html>

Vale la pena mencionar que a pesar de que la constitución de EUA prohíbe privar del derecho al voto “por raza, color o condiciones previas que haya servido”, no existe pena contra los Estados que privan de este derecho a los ciudadanos.

Ahora, el debate sobre el voto en prisión se retomó y escandalizó por un breve periodo en la carrera presidencial del 2020, pues distintos políticos dieron su opinión después de que al candidato demócrata Bernie Sanders se le preguntara en una entrevista en vivo de CNN su postura frente al derecho al voto de las personas encarceladas.

Bernie Sanders piensa que todos los prisioneros deberían tener derecho a votar inequívocamente, Elizabeth Warren y Kamala Harris no dieron respuesta clara, pero comentaron estar abiertos al debate del problema, en tanto que los más conservadores, como Lindsey Graham y Pete Buttigieg, tomaron la postura de prohibir en cualquier situación el voto en prisión por considerar que es una consecuencia natural al haber faltado al contrato de la sociedad. Sin embargo, todos están a favor de restaurar el derecho político a votar una vez que las personas cumplen su pena al salir de prisión.<sup>36</sup>

En los últimos años, los activistas se han enfocado en el derecho al voto de las personas que ya cumplieron su tiempo en prisión, entre otros, las legislaturas de Kentucky, Luisiana y Nueva Jersey han restaurado el derecho al ejercicio del voto para los exconvictos.

La regulación del derecho al voto de las personas privadas de libertad en los 50 Estados de EUA se encuentra en los siguientes términos.<sup>37</sup>

- Voto permitido en prisión. 2 Estados
- Voto prohibido sólo en prisión. 13 Estados
- Voto prohibido en prisión y en libertad condicional (parole). 4 Estados

---

<sup>36</sup> Además de los ya mencionados, están: O’Rourke, Castro, Booker, Yang. Gross, Daniel. “Why shouldn’t prisoners be voters?” The New Yorker, febrero 2020.  
<https://www.newyorker.com/news/the-future-of-democracy/why-shouldnt-prisoners-be-voters>

<sup>37</sup> Museo de la Penitenciaría del Estado del Este (*Eastern State Penitentiary Museum*) Filadelfia, EUA <https://www.easternstate.org/explore/exhibits/prisons-today>

- Voto prohibido en periodo de prueba (probation), prisión y libertad condicional (parole). 19 Estados
- Voto prohibido de por vida, incluso años después de cumplir la condena. 12 Estados

## 4.2 Argentina

Otro país comparable en este momento es Argentina, que, asimismo, es una república federal presidencialista dividida en 23 provincias y una Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Utilizando el mismo documento elaborado por el Instituto de Investigación de Política Criminal, Argentina ocupa el lugar 83 del ranking mundial que establece la proporción de personas en la cárcel por cada 100,000 habitantes del país, con una cifra de 186 presos por cada 100,000 habitantes y un total nacional de casi 82,000 personas en prisión registradas en el 2018.

La Constitución argentina reconoce los derechos políticos en el artículo 37 pero no prevé una suspensión en ninguno de sus artículos.

*Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.*

Sin embargo, tiene leyes secundarias que admiten la suspensión de los derechos políticos como lo es la ley 346 (Ciudadanía y Naturalización) que enlista a quienes no podrán ejercer los derechos políticos en el título IV, artículo 8 y son:

- los naturalizados en país extranjero;



- los que hayan aceptado empleos u honores de gobiernos extranjeros sin permiso del Congreso;
- los quebrados fraudulentos,
- los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte

Del mismo modo, el Código Electoral Nacional Argentino enuncia en su artículo 3 a las personas que quedan excluidas del padrón electoral.

*Artículo 3. - **Quiénes están excluidos.** Están excluidos del padrón electoral:*

*a) Los dementes declarados tales en juicio;*

*b) , c) y d) derogados*

**e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena;**

*f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis;*

*g) Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por el doble término de la duración de la sanción;*

*h) derogado*

*i) Los declarados rebeldes en causa penal, hasta que cese la rebeldía o se opere la prescripción:*

*j) y k) derogados*

*l) Los inhabilitados según disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos;*

*m) Los que en virtud de otras prescripciones legales y reglamentarias quedaren inhabilitados para el ejercicio de los derechos políticos.*

Lo anterior, denota distintos tipos de suspensión y un supuesto resulta particularmente relevante para este trabajo de investigación. La exclusión del padrón electoral al estar condenado por sentencia ejecutoriada a pena privativa de la libertad por delito doloso, contemplado en el inciso e, claro, por el tiempo que dure la condena.

El artículo 3 bis del mismo código, da la pauta para diferenciar a las personas ya condenadas de las que se encuentran en prisión preventiva, negando a las primeras la facultad de ejercer el derecho al voto mientras que, a las segundas, les reconoce y garantiza el ejercicio del voto activo.

*Artículo 3° bis. - Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos electorarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.*

*A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá los datos de los procesados que se encuentren alojados en esos establecimientos de acuerdo con la información que deberán remitir los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades.*

*Los procesados que se encuentren en un distrito electoral diferente al que le corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al Distrito en el que estén empadronados.*

Por lo tanto, de manera nacional Argentina suspende el derecho a votar de las personas que se encuentran purgando una pena en prisión al excluirlos

del padrón electoral, pero reconoce el derecho a votar e incluso otorga los medios para ejercer plenamente ese derecho a las personas que se encuentran en prisión preventiva.

### **4.3 Colombia**

En el mismo sentido, Colombia es una república presidencialista organizada políticamente en 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá.

Ocupa el lugar 58 del Ranking mundial elaborado por el Instituto de Investigación de Política Criminal, con 226 presos por cada 100,000 habitantes, sumando un total de 115,488 personas reclusas.

La Constitución Política de la República de Colombia reconoce los derechos políticos de los ciudadanos colombianos, entre ellos, el derecho al voto activo, de la siguiente manera:

*Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
- 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
- 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
- 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.*

*La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.*

Por su parte, la Ley número 65 de 1993 que establece el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia, primero distingue en su artículo 17 entre personas detenidas preventivamente y las condenadas y más adelante indica en su artículo 57:

*"Los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho".*

Dicho de otro modo, por presumirse la inocencia de las personas detenidas preventivamente, se les permite votar si al momento reúnen los requisitos de la ley, sin embargo, a las personas condenadas se les excluye del derecho a votar activamente.

#### **4.4 España**

A pesar de contar con una forma de gobierno distinta a los 3 países anteriores, España guarda una relación innegable con México, pues por razones de evolución histórica, contamos con rasgos culturales e institucionales semejantes y una composición constitucional que vale la pena observar y comparar.

Aunado a ello, España representa (en este trabajo) una perspectiva europea para el lector, puesto que marca una línea del avance que se ha dado en la Unión Europea a los derechos político de los ciudadanos privados de libertad.

España se encuentra en el lugar 127 el Ranking mundial de número de presos por cada 100,000 habitantes, constituyendo un total de 58,950 ciudadanos privados de libertad.<sup>38</sup>

La Constitución Española delimita quiénes pueden ejercer los derechos fundamentales, entre ellos, los políticos, en el artículo 13 y establece los derechos políticos de votar y ser votado en el artículo 23, ambos artículos reconocidos dentro del Título I. De los derechos y deberes fundamentales.

*Artículo 13:*

1. (...)

2. *Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*

3. (...)

4. (...)

*Artículo 23:*

1. *Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*

2. *Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

En cuanto a las personas que se encuentran privadas de libertad, el voto activo es reconocido por la Ley General Penitenciaria<sup>39</sup> en el artículo 3:

*“Artículo tercero. La actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses*

---

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones en Política Criminal y Justicia (ICPR) “Highest to lowest – prison population rate” mayo 2020 [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=Al](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=Al)

<sup>39</sup> También conocida como Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

*jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza.*

*En consecuencia:*

*Uno. Los internos podrán ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena (...)"*

Mientras que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, deja claro que las personas condenadas están suspendidas del derecho por el tiempo de la condena.

*“Artículo 3:*

*1. Carecen de derecho de sufragio:*

*a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.*

*[b)] suprimido por art. único. Uno de LO 2/2018*

*[c)] suprimido por art. único. Uno de LO 2/2018*

*2. Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera.”*

En el mismo sentido, la Ley Orgánica 10 (Código Penal), impone la inhabilitación del derecho al sufragio para las personas condenadas, pero únicamente para el derecho al voto pasivo, es decir, las personas privadas de libertad por condena pueden elegir, pero no ser elegidos.

El artículo 55 ordena que las penas de prisión iguales o mayores a 10 años tienen por sentado la inhabilitación absoluta por el tiempo de la condena, mientras que el artículo 56 establece que, en las penas de prisión inferiores a 10 años, los jueces o tribunales pueden imponer una inhabilitación especial (accessoria) del derecho al sufragio por el tiempo de la condena.

## **II. Suspensión del derecho al voto activo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Constituciones Locales**

Desde los inicios del constitucionalismo mexicano, el derecho al voto se ha regulado de forma restrictiva y excluyente, ya que lejos de ser un derecho, era un privilegio.

Los grupos vulnerables, entre otros: indígenas, mujeres, personas que no sabían leer o escribir y a la fecha, la ciudadanía privada de libertad, son testigo de ello.

Por tanto, revisar con detenimiento el texto jurídico mexicano desde la primera aparición de la suspensión del derecho al voto activo es imprescindible para situarnos en el contexto en que surgió y la evolución que ha tenido a lo largo de los años hasta lo que hoy se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Constituciones Locales como los supuestos de suspensión o restricción.

### **1. Suspensión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 38**

#### **1.1 Evolución. Antecedentes histórico-jurídicos**

En el caso mexicano podemos encontrar diversos antecedentes histórico-jurídicos a la suspensión de los derechos políticos del ciudadano, mismos que

preceden directamente al artículo 38 constitucional en el apartado de la suspensión del derecho al voto activo.

- Constitución de Apatzingán sancionada en 1814.

En el artículo 6 establece que el derecho a sufragio para elegir diputados es facultad de *“todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley”* y en el artículo 16 marca como supuesto para suspender los derechos de la ciudadanía *“el caso de sospecha vehemente de infidencia, y en los demás determinados por la ley”*.

- Leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas en 1836.

El artículo 8 enuncia los derechos con que todo ciudadano mexicano debe contar: votar para todos los cargos de elección directa y poder ser votado para los mismos. Asimismo, el artículo 10 contempla los casos en que esos derechos se suspenden:

*I. Durante la minoridad;*

*II. Por el estado de sirviente doméstico;*

*III. Por causa criminal desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Si ésta lo fuere en la totalidad se considerará al interesado en el goce de los derechos como si no hubiese habido tal mandamiento de prisión, de suerte que no por ella le paren ninguna clase de perjuicio;*

*IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 846 en adelante*

- Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales en 1840.

Especifica en el artículo 15 que los derechos a votar y ser votado, constituyen los derechos peculiares del ciudadano, los cuales son suspendibles en casi los mismos supuestos que el texto de 1836, únicamente al eliminar la fracción *“IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 846 en adelante”* y agregar *“IV. Por el estado de vago, mal entretenido, o por carecer de industria o modo honesto de vivir. y “V. Por el estado religioso”*



- Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana en 1842

En este primer proyecto constitucional, el artículo 21 establece como prerrogativas del ciudadano el votar y poder ser votado, pero, al suspenderlas en el artículo 24, hace referencia a ellas como derechos y añade a la lista nuevos supuestos.

*Artículo 24. Los derechos del ciudadano se suspenden:*

*I. Por el estado de sirviente doméstico cerca de la persona.*

*II. Por causa criminal, desde la fecha del auto de prisión o declaración que se haga de haber lugar a la formación de causa, hasta el pronunciamiento de la definitiva absolutoria del juicio.*

*III. Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o tener casas de juegos prohibidos por las leyes, o vago, o mal entretenido.*

*IV. Por el estado religioso.*

*V. Por el estado de demencia continua o intermitente.*

*VI. Por no desempeñar las cargas de nombramiento popular, o aquellas que la ley declara no renunciables, careciendo de excusa legal calificada por la autoridad competente. La suspensión durará el tiempo que debía durar el encargo que no desempeñó.*

- Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana en 1842.

Dicho proyecto enuncia los requisitos para gozar del ejercicio de los derechos de ciudadano en el artículo 7, que después resuelve cuáles son en el artículo 9: el derecho a votar y ser votado.

Sin embargo, es el artículo 8 que enlista los escenarios en que se pierde o suspende el ejercicio de los derechos del ciudadano. Entendiendo que se pierde por sentencia judicial que imponga pena infamante y se suspende por: 1. el oficio de doméstico cerca de la persona, o ser ebrio consuetudinario o tahúr de profesión, vago o mal entretenido; 2. por tener casas de juegos prohibidos; 3. por el estado religioso o de interdicción legal; y 4. por no desempeñar los

cargos de nombramiento popular, o aquellos que la ley declara no renunciables, careciendo de excusa legal calificada por la autoridad competente.

De manera complementaria, el artículo 11 establece lo siguiente:

*Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de la autoridad competente en las formas que prevenga la ley. Tampoco podrá ejercerlos, sin justificar la posesión de estado, con el documento que la ley establezca*

- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Desde este texto constitucional, el votar en las elecciones se consideró como una prerrogativa y al mismo tiempo una obligación del ciudadano, sin embargo, no establece los supuestos en que se aplicará una restricción, suspensión o pérdida para los derechos del ciudadano y únicamente señala que la ley los fijará.

*Artículo 38. La ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.*

El precepto se reproduce en el artículo 57 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 por lo que las causas de suspensión o pérdida de los derechos del ciudadano establecidas desde 1840 continuaron con vigencia hasta 1917.

Hasta este punto, la suspensión del derecho al voto de las personas privadas de libertad sin sentencia definitiva no tenía una línea constitucional clara.

En diversos antecedentes se dejaba a criterio del legislador, es decir, a nivel secundario; postura que maximizar el derecho de autoconfiguración y soberanía de los Estados, en cambio, en otros antecedentes se establecía la

restricción desde la Carta Magna, dando una restricción más robusta y homóloga.

## 1.2 Texto Vigente y comentarios

El 5 de febrero de 1917, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Es en el cuerpo del texto que encontramos el precepto que le da vida al trabajo de investigación aquí expuesto, pues el artículo 38 enlista los supuestos en que serán suspendidos los derechos o prerrogativas de los ciudadanos.

Considero valioso resaltar que ha pasado un siglo desde la entrada en vigor del precepto y sigue intacto, sin reforma alguna. Importante factor que debería hacernos cuestionar su actual aplicación y permanencia en el texto constitucional, en especial desde la reforma en materia de derechos humanos del 2011.

*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 señale la ley;*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III. Durante la extinción de una pena corporal;*

*IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y*

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

*La 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.*

Ahora bien, las fracciones que son de interés en este escrito son la II. y III., por ello, haré comentarios críticos únicamente de ambas.

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.*

Desentrañar la fracción segunda del artículo 38 constitucional no es cosa sencilla, considerando que el procedimiento penal cambió desde la reforma penal de 2008.

Lo antes conocido como el auto de formal prisión, es hoy el auto de vinculación a proceso y, aunque varios autores afirman que es solo un cambio de denominación, considero que va más allá, pues, en principio y a grandes rasgos, el auto de formal prisión justificaba la imposición de la prisión preventiva (si el delito mereciera pena corporal), mientras que el auto de vinculación a proceso sujeta al inculcado a una investigación formal pero no da por hecho la prisión preventiva, sino que esta, de ser necesaria, debe decretarse en resolución distinta a la del auto de vinculación.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Cossio, Arturo, El auto de formal prisión y el auto de vinculación a proceso, Temas actuales del derecho. El derecho ante la Globalización IIJ-UNAM, 2016

Para efectos del trabajo y con la intención de evitar confusiones para el lector, se entenderá que la fracción segunda del artículo 38 constitucional aplicará para las personas que estén sujetas a un proceso criminal por delito que amerite pena corporal desde la fecha en que se dicte la prisión preventiva.

En su conjunto, la fracción segunda puede considerarse contraria a diversos preceptos de la misma Carta Magna, empezando por el principio de presunción de inocencia, puesto que se priva de derechos políticos por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento penal.

Si bien, la presunción de inocencia era considerada implícita en la constitución política por medio de una “interpretación armónica y sistemática de sus artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo.”<sup>41</sup>, no fue hasta la reforma penal del 2008 que expresamente se reconoce como un derecho fundamental del imputado en el artículo 20, apartado B de la Ley Suprema.

Es posible argumentar que la contradicción entre la fracción segunda del artículo 38 y la presunción de inocencia existía antes de la reforma del 2008 si se aplicaba una interpretación sistemática, sin embargo, la contradicción tiene mayor cabida desde la introducción de la presunción de inocencia elevada a rango constitucional de manera expresa como un derecho fundamental del inculcado.

Vale la pena considerar que el principio de presunción de inocencia es completamente compatible con medidas cautelares, pero, en este escenario pareciera que es más bien una sanción previa la declaración de culpabilidad.

La prisión preventiva es considerada una medida cautelar excepcional, entre otras cosas, por vulnerar a un grado irreparable la libertad de la persona.

---

<sup>41</sup> Tesis 1a. I/2012 (10a.) Presunción de inocencia. El principio relativo está consignado expresamente en la constitución política de los estados unidos mexicanos, a partir de la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2917. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000124>

Dicho lo anterior, resulta relevante el criterio reiterado que desestima la imposición de la prisión preventiva basándose únicamente en la pena de prisión que tiene como consecuencia el delito, al justificar que ésta es “*contraria a los preceptos constitucionales y tratado internacional invocados, pues atento al carácter excepcional de la medida cautelar en análisis, como al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, su imposición con el solo argumento de la penalidad es una postura anticipada sin justificación alguna, pues se tiene por cierto que el imputado se sustraerá del procedimiento penal con base en la posible imposición de la pena de prisión que el tipo penal sanciona. Máxime si se tiene en cuenta que la fracción II del artículo 168 del Código Nacional de Procedimientos Penales expresa que para decidir sobre el peligro de sustracción del imputado, deberá atenderse al máximo de la pena que, en su caso, pudiera llegar a imponerse de acuerdo con el delito de que se trate y a la actitud que voluntariamente adopte el imputado, de lo que se advierte que el factor relativo al máximo de la pena no debe ponderarse aisladamente, sino en conjunto con las circunstancias señaladas*”.<sup>42</sup>

Lo anterior se vuelve aún más delicado por el estado de indefensión en que se encuentra el imputado puesto que, si pudiera pedir un incidente de suspensión, el amparo daría pie a mantener las cosas en el estado que se encuentren hasta que se dictara sentencia, lamentablemente, el amparo no procede en materia de derechos políticos<sup>43</sup> y entonces de ser dictada la prisión

---

<sup>42</sup> Tesis VI.2o.P. J/2 (10a.) Prisión preventiva. La pena máxima como única razón para justificar su imposición como medida cautelar, vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, contenido en los artículos 20, apartado b, fracción i, de la constitución política de los estados unidos mexicanos y 7 y 8 de la convención americana sobre derechos humanos, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 60, noviembre de 2018, Tomo III, página 2077. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018459>

<sup>43</sup> La tesis denominada “de incompetencia de origen” que tiene como premisa el defender que toda autoridad que no haya sido elegida o designada conforme a la ley, es incompetente, fue superada a partir del voto particular emitido por Vallarta en el amparo León Guzmán, en que se defiende que los conflictos políticos no pueden tener soluciones judiciales, pues éstos, influyen en la relación de poderes y la organización del gobierno y por tanto, no afectan garantías individuales reconocidas en la constitución.

Por lo anterior, desde finales del siglo XIX se estableció que los derechos políticos no podían defenderse por medio del juicio de amparo y fue hasta 1996 que se instituye el Juicio para la protección de los Derechos Políticos del Ciudadano (JDC), mecanismo para que la ciudadanía

preventiva, los derechos políticos del inculpado quedarían suspendidos y en el caso específico del derecho al voto activo, la consecuencia sería irreparable lo que es directamente contrario al artículo 14 constitucional.

Otra crítica clave para esta fracción, es su contrariedad a la democracia, principio que se basa en la participación de los ciudadanos y en las garantías de legalidad para que esa participación se materialice, pues como se ha dicho en el capítulo anterior, la intervención de todos los gobernados en la vida política del país es vital para una sana democracia y negarla a los que se encuentran sujetos a un proceso criminal atenta contra el principio democrático.

Por último, la manera en que está redactada la fracción segunda del artículo 38 parece crear un segundo problema. Esta forma de redacción omite distinguir entre delitos culposos y dolosos, diferenciarlos implicaría reconocer que es justo darles más peso a unos que a otros y necesario para justificar la imposición de una pena tan agresiva como lo es la suspensión de los derechos políticos

La diferencia radica en la intencionalidad. Si el delito fue realizado con intención clara, con voluntad y de manera deliberada el autor quería causar un daño en específico, es un delito con dolo, a contrario, los delitos que resultan de una imprudencia u omisión del actor son los delitos culposos. ¿Será esto jurídica o políticamente trascendente para establecer en la fracción la distinción entre ambos? A juzgar por la suscrita, sí.

Reitero, es la fracción segunda la que le da vida a este trabajo, no obstante, el mismo trabajo propone ir más allá de la suspensión del derecho humano al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva y es por eso que me permito examinar y comentar la fracción tercera del artículo 38 que a la letra dice lo siguiente.

---

pudiera defender sus derechos políticos frente a actos que consideraban contrarios a la constitución, frente a una instancia judicial.

### *III. Durante la extinción de una pena corporal;*

La fracción es clara y concreta, se le suspenderán los derechos políticos a toda persona que se encuentre purgando una pena en prisión.

En este caso, se reproducen dos de los elementos mencionados en la fracción anterior.

Primero, resulta contrario al principio democrático por el simple hecho de bloquear el ejercicio de los derechos políticos del preso y no establecer medios para que todos los gobernados, sin importar su calidad, hagan efectiva su voz y aporten a crear una sana democracia.

Segundo, incluso cuando en cierta forma se justifica la suspensión de derechos a la persona que se encuentre en prisión al haber declarado su culpabilidad por transgredir derechos de terceros, es imprescindible distinguir los tipos de delitos y la gravedad de los mismos, pues, suspender los derechos políticos y especialmente el derecho al voto activo de manera general, automática e indiscriminada para todas las personas condenadas sin diferenciar en conjunto la naturaleza del delito, ya no es suficiente.

El texto de las fracciones II. y III. del artículo 38 de la Constitución es anacrónico y refleja la necesidad de reformas para adecuarlo al contexto social, jurídico y político en que vivimos hoy en día e incluso, más que reformas, el siguiente paso debería ser su derogación.

Es inconcebible que el derecho humano a votar de las personas que se encuentran privadas de libertad sea suspendido, pues recordemos, no dejan de ser ciudadanos ni gobernados. La base de la democracia del país es un derecho, no un privilegio.



## 2. Suspensión del derecho al voto activo en las Constituciones Locales

El apartado anterior nos dio un recorrido por el marco vigente que encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al derecho política básico de participación, el voto activo, y sobre la suspensión del derecho activo para las personas en prisión preventiva, sin embargo, es interesante consultar las Constituciones de los Estados para entender el contexto a nivel local.

Tomando como referencia los factores de justicia penal y derechos fundamentales dentro del texto “*Índice del Estado de Derecho en México 2019-2020*” emitido por la organización World Justice Project, WJP<sup>44</sup>, seleccioné una muestra representativa de 6 Entidades: las mejores, las peores y las medias para darnos una idea del entorno local en el que estamos parados.

A continuación, el lector encontrará 3 tablas. La primera, con la selección de entidades que se usará y su nivel de ranking en comparación al promedio nacional, la segunda, enumera las entidades en cuanto al estado de derecho dentro de la categoría de derechos fundamentales, la tercera, enumera las entidades en cuanto al estado de derecho dentro de la categoría de justicia penal.

**Tabla 1. Selección de casos**

<b>WJP Factor Derechos Fundamentales</b>	<b>WJP Factor Justicia Penal</b>
<b>Mejores posicionados</b>	<b>Mejores posicionados</b>
Yucatán (.54)	Querétaro (.47)
Nuevo León (.54)	Zacatecas (.46)
Baja California (.54)	Sinaloa (.45)

<sup>44</sup> Índice del Estado de Derecho en México 2019-2020, World Justice Project, Washington, DC, USA, 2020

Los puntajes son los que aparecen en el *Índice de Estado de Derecho 2019-2020*.

**Tinta azul** = Mejoró en comparación con los puntajes del *Índice de Estado de Derecho 2018*.

**Tinta roja** = Decreció en comparación con los puntajes del *Índice de Estado de Derecho 2018*.

<b>Promedio Nacional (.50)</b>	<b>Promedio Nacional (.38)</b>
Tabasco (.51)	Tabasco (.39)
Sonora (.50)	Sonora (.38)
Campeche (.49)	Baja California Sur (.37)
<b>Peores posicionados</b>	<b>Peores posicionados</b>
Puebla (.44)	Puebla (.29)
Veracruz (.44)	Ciudad de México (.29)
Guerrero (.44)	Guerrero (.29)

A continuación, encontrará el artículo constitucional que reconoce el derecho ciudadano a votar, el artículo que suspende o restringe este derecho (de haberlo) y un breve comentario al respecto.

**Tabla 2. Derechos Fundamentales**

<b>Entidades mejor posicionadas</b>	<b>Texto Constitucional</b>	<b>Comentario</b>
1. Yucatán	Artículo 7.- Son derechos del ciudadano yucateco: I.- Votar en los procedimientos de elección. Las leyes respectivas establecerán la forma de garantizar el acceso de las personas con discapacidad y de los residentes en el extranjero al derecho al sufragio; II. – V. (...)	No hay artículo que expresamente suspenda o restrinja el derecho a votar
2. Nuevo León	Artículo 36. Los derechos de los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado son: I. Votar en las elecciones populares;	El artículo que suspende la calidad de ciudadano y por ende, los derechos del mismo, deja claro que:

	<p>II. a V. ...</p> <p>Artículo 38. La calidad de Ciudadano Nuevoleonés se suspende:</p> <p>I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones que impone el artículo anterior. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;</p> <p>II. Por incapacidad mental;</p> <p>III. Por estar condenado. La suspensión tiene efecto, desde que cause ejecutoria la sentencia condenatoria y hasta que quede cumplida la condena o se declare ejecutoriamente la absolución;</p> <p>IV. Por la pérdida de la vecindad a que se refiere el artículo 32, y por pertenecer al Ejército Federal con mando de fuerza en el Estado;</p> <p>V. Por vagancia, ebriedad consuetudinaria o ser tahúr de profesión. La suspensión en este caso debe ser declarada por la autoridad judicial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La suspensión es indirecta.</li> <li>● No se suspenderá desde que se dicte prisión preventiva, sino únicamente hasta que la persona sea condenada.</li> </ul>
--	---	--

<p>3. Baja California</p>	<p>Artículo 8.- Son derechos de los habitantes del Estado: Reformado</p> <p>I.-III. (...)</p> <p>IV.- Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:</p> <p>a) Votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular de la entidad;</p> <p>b-f (...)</p> <p>V.-VII (...)</p> <p>Artículo 10.- Los derechos de ciudadanos se pierden y suspenden, respectivamente, en los casos previstos en los artículos 37 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Para la suspensión de derechos políticos, remite a la Constitución Federal.</p>
<p><b>Entidades posicionadas en la media</b></p>	<p><b>Texto Constitucional</b></p>	<p><b>Comentario</b></p>
<p>1. Tabasco</p>	<p>Artículo 7. Son derechos de los ciudadanos Tabasqueños:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y ser electo para los cargos públicos. (...)</p> <p>II. a VI. ...</p> <p>Artículo 8.- Los derechos de los</p>	<p>La suspensión solamente aplica cuando la sentencia misma invalida esos derechos</p>

	<p>ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones señaladas en el artículo sexto de esta Constitución. Tal suspensión durará un año y se impondrá sin perjuicio de otras penas que por el mismo hecho señalen las leyes</p> <p>II. y III. derogadas</p> <p>IV. Por sentencia ejecutoriada que lo inhabilite para el ejercicio de esos derechos; y</p> <p>V. En los demás casos que las leyes señalen</p>	
<p>2. Sonora</p>	<p>Artículo 16.- Son derechos y prerrogativas del ciudadano sonorense:</p> <p>I.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de participación ciudadana, en los términos que señalen las leyes respectivas.</p> <p>II. – V. (...)</p> <p>Artículo 19.- Tienen suspensos los derechos o prerrogativas de ciudadanos del Estado.</p> <p>I.- Los que hayan sido suspendidos en sus prerrogativas o derechos como</p>	<p>El artículo que suspende los derechos de la ciudadanía contempla 3 supuestos que nos interesan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Remite a la Constitución Federal</li> <li>• Desde el auto de vinculación a proceso</li> <li>• Durante la pena corporal (purgando la pena)</li> </ul>

	<p>ciudadanos mexicanos por las causas enumeradas en la Constitución General de la República.</p> <p>II.- (...)</p> <p>III.- Los procesados desde que se dicte el auto de vinculación a proceso hasta que cause ejecutoria la sentencia que los absuelva.</p> <p>IV.- (...)</p> <p>V.- Los que por sentencia ejecutoriada sean condenados a pena corporal o a suspensión de derechos hasta que la extingan.</p>	
3. Campeche	<p>Artículo 18. Son prerrogativas del ciudadano campechano:</p> <p>I. Votar libremente en las elecciones populares;</p> <p>II. a VII. ...</p> <p>Artículo 21. Se suspende el ejercicio de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos campechanos:</p> <p>I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de alguna de las obligaciones que impone el artículo 19 de esta Constitución. La suspensión durará un año y se impondrá además de las otras</p>	En este caso, la suspensión es directa pero no contempla el supuesto de suspensión desde prisión preventiva, sólo si se está purgando una pena.

	<p>sanciones que por el mismo hecho señale la Ley;</p> <p>II. Durante el cumplimiento de la sanción privativa de libertad proveniente de una sentencia condenatoria firme emitida por juez competente;</p> <p>III. Por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión, hasta que prescriba la acción penal; y,</p> <p>IV. Por sentencia ejecutoria que imponga como sanción esa suspensión</p>	
<b>Entidades peor posicionadas</b>	<b>Texto Constitucional</b>	<b>Comentario</b>
1. Puebla	<p>Artículo 20. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.</p> <p>II. a V. ...</p> <p>Artículo 22. Los derechos y</p>	<p>En lo que nos atañe, la suspensión de derechos de los ciudadanos se dará desde que se dicte el antes llamado auto de formal prisión y mientras el ciudadano se encuentre purgando la pena en prisión.</p> <p>A diferencia de la Constitución Federal, la Constitución de Puebla si marca la diferencia entre delitos dolosos y culposos</p>

	<p>prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. Por incapacidad declarada conforme a las leyes;</p> <p>II. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones impuestas por el artículo anterior;</p> <p>III. Por estar procesados por delito intencional que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión o desde que se declare que ha lugar a instauración de causa, tratándose de funcionarios que gocen de fuero constitucional;</p> <p>IV. Por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa suspensión</p> <p>V. Durante el cumplimiento de una pena corporal;</p> <p>VI. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión, hasta que prescriba la acción penal; y</p> <p>VII. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes</p>	<p>al dejar en claro que sólo aplica al ser “procesado por delito intencional”.</p>
2. Veracruz	Artículo 15. Son derechos de los ciudadanos:	Remite a la Constitución Federal



	<p>I. Votar y ser votado en las elecciones estatales y municipales, y participar en los procesos de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Sólo podrán votar los ciudadanos que posean credencial de elector y estén debidamente incluidos en el listado nominal correspondiente.</p> <p>Artículo 14. Son ciudadanos los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que tengan 18 años de edad, un modo honesto de vivir y que sean veracruzanos o vecinos en términos de esta Constitución.</p> <p>La calidad de ciudadano se pierde, suspende o rehabilita, en los términos señalados por la Constitución y las leyes federales.</p>	<p>para conocer los casos en que la calidad de ciudadano se pierde (y por ende sus derechos).</p>
<p>3. Guerrero</p>	<p>Artículo 19. Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que hayan cumplido dieciocho años:</p> <p>1. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:</p> <p>I. Votar en las elecciones</p> <p>II. a XI. ...</p>	<p>Suspende el derecho a votar cuando la persona se encuentra en prisión desde el momento en que se dicte sentencia, no antes.</p>

	<p>Artículo 21. Los derechos de los ciudadanos del Estado se suspenden: I. Por incapacidad jurídica;</p> <p>II. Por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión;</p> <p>III. Por negarse a desempeñar sin causa justificada el cargo de elección popular para el que fue electo; y,</p> <p>IV. En el caso de las fracciones I a IV del artículo 19.1, por estar sujetos a pena de prisión por sentencia firme, desde el momento en que ésta surta sus efectos y hasta su extinción.</p> <p>La ciudadanía guerrerense se recobra por haber cesado la causa que dio motivo a la suspensión.</p>	
--	--	--

**Tabla 3. Justicia Penal**

<b>Entidades mejor posicionadas</b>	<b>Texto Constitucional</b>	<b>Comentario</b>
1. Querétaro	<p>Artículo 21. Son prerrogativas de los ciudadanos de Querétaro:</p> <p>I. Votar para todos los cargos de</p>	<p>No hay artículo constitucional que suspenda o restrinja expresamente el derecho a votar.</p>

	elección popular en el Estado; II. a V. ...	
2. Zacatecas	<p>Artículo 14. Son derechos de los ciudadanos zacatecanos:</p> <p>I. Votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley. Los ciudadanos con residencia en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador;</p> <p>II. a VII. ...</p> <p>Artículo 16 Los derechos de los ciudadanos zacatecanos se suspenden:</p> <p>I. Por incumplimiento, sin causa justificada, de alguna de las obligaciones señaladas en el artículo anterior, hasta por un año, independientemente de las penas que por el mismo hecho determine la ley; II. Por estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;</p> <p>III. Durante la extinción de una pena corporal;</p> <p>IV. Por estar sustraído a la acción de la justicia; y</p> <p>V. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena la</p>	Las fracciones son idénticas a las del artículo 38 de la Constitución Federal

	suspensión.	
3. Sinaloa	<p>Artículo 10. Son prerrogativas del ciudadano sinaloense:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares, siempre que estén en pleno ejercicio de sus derechos</p> <p>II. – IV. (...)</p> <p>Artículo 12. Los derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense se suspenden:</p> <p>I. Por la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano mexicano.</p> <p>II. (...)</p> <p>III. Por tener pendiente proceso: desde la fecha del auto de formal prisión, si se trata de un juicio del orden penal común, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa, en los casos de omisiones, faltas o delitos oficiales.</p> <p>IV. (...)</p> <p>V. Por disposición expresa de autoridad judicial en sentencia que haya causado ejecutoria.</p> <p>VI. (...)</p>	<p>El artículo que suspende los derechos de la ciudadanía contiene 3 supuestos que resultan de nuestro interés; primero tiene un absurdo al repetir que “los derechos se suspenden por la suspensión”, después, dice que se suspenderán desde que se dicte el (antes) auto de vinculación y por último, dice que se suspenderán por disposición expresa de la autoridad en la sentencia</p> <p>A contrario sensu, la fracción V. del artículo 12 da a entender que si la autoridad judicial no establece expresamente en la sentencia que se suspenden los derechos del ciudadano, no se actualiza dicha suspensión</p>

Entidades posicionadas en la media	Texto Constitucional	Comentario
1. Tabasco	Expuesto en tabla 2	-
2. Sonora	Expuesto en tabla 2	-
3. Baja California Sur	<p>Artículo 28. Son derechos de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley.</p> <p>II. a VII. ...</p> <p><b>Artículo 31.</b> Las prerrogativas de los ciudadanos Sudcalifornianos se suspenden por incumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el Artículo 29. Dicha suspensión durará un año, y se impondrá sin menoscabo de las demás sanciones que correspondan.</p>	Sólo hay suspensión expresa para los que no cumplan los deberes de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos
Entidades peor posicionadas	Texto Constitucional	Comentario
1. Puebla	Expuesto en la tabla 2	-
2. Ciudad de México	<p>Artículo 7. Ciudad democrática.</p> <p>A.– D. (...)</p> <p>F. Derecho a un gobierno democrático y a la participación</p>	No hay artículo constitucional que expresamente suspenda los derechos de la ciudadanía

	<p>política paritaria.</p> <p>1. (...)</p> <p>2. Las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto.</p>	
3. Guerrero	Expuesto en la tabla 2	-

Al analizar la muestra representativa de las constituciones locales podemos concluir lo siguiente:

- 4 constituciones remiten directamente al artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3 constituciones son omisas en el tema, es decir, su texto no contiene un artículo que expresamente enliste los supuestos en que los derechos de la ciudadanía se suspenden o restringen.
- 3 constituciones suspenden los derechos de la ciudadanía como consecuencia automática de la sentencia, es decir, desde el momento en que se dicta sentencia firme, no antes.
- 2 constituciones suspenden los derechos del ciudadano desde el auto de vinculación a proceso, pero 1 de ellas sólo si el delito es intencional (con dolo).
- 1 constitución suspende los derechos políticos solo si la sentencia inhabilita su ejercicio, pero no tiene supuesto que acredite la suspensión antes de la sentencia.
- 1 constitución tiene como único supuesto expreso de suspensión, el no cumplir con los deberes del ciudadano.

Por lo anterior, se evidencia que no hay Constitución local vigente que reconozca el derecho ciudadano a votar para las personas que se encuentran en prisión preventiva y surge la interrogante de si las entidades que no contienen prohibición expresa al derecho de sufragio activo de las personas privadas de libertad, podrían incluir un apartado que maximice el derecho humano a votar y garantice su ejercicio.

Sin embargo, a raíz de la tesis 20/2014<sup>45</sup> se está ante un control de regularidad pues de existir en la Constitución Federal una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, ésta debe imperar y las normas deben alinearse a la misma.

No obstante, me parece curioso que más de la mitad de las Entidades analizadas en la muestra representativa, no mencionan de manera expresa la suspensión de los derechos de la ciudadanía *“por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”*, supuesto que encontramos en la fracción II. del artículo 38 de la Constitución Federal.

Desafortunadamente, dicha omisión en las Constituciones locales no hace más que remitir a la Constitución Federal, e incluso, la Constitución de Puebla siendo la única que a la letra marca notoriamente una diferencia entre los delitos dolosos y culposos en el supuesto de suspensión de derechos de la ciudadanía por estar sujeto a un proceso penal desde el auto de vinculación a proceso, en la práctica queda sin efectos puesto que se aplica la Constitución Federal sin vacilar.

---

<sup>45</sup> Tesis P./J. 20/2014 (10a.) Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto Constitucional. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>

### **III. Panorama penal en relación con la suspensión del derecho al voto activo**

#### **1. Presunción de inocencia**

La finalidad de la reforma penal del 2008 es lograr concebir al proceso penal como garante efectivo de derechos para las partes, ya sea imputado o víctima.

Por ello, el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho humano del imputado a que se presuma su inocencia durante el procedimiento penal.

*Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

*A. De los principios generales:*

*I. a X. ...*

*B. De los derechos de toda persona imputada:*

*I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;*

*II. a IX. ...*

*C. De los derechos de la víctima o del ofendido:*

*I. a VII. ...*

El esfuerzo normativo que se hizo debe ir aparejado de un cambio en la práctica e ideología de quienes aplican la ley y quienes resuelven los alcances e interpretaciones en casos concretos con el propósito de amparar los principios rectores del debido proceso.



La SCJN ha establecido en jurisprudencia que la presunción de inocencia es “el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.”<sup>46</sup>

Es decir, nadie puede ser tratado como culpable sino hasta que haya una sentencia definitiva que así lo establezca, y, prohíbe que se impongan resoluciones que presuman una pena anticipada.

Lamentablemente, el principio de presunción de inocencia es un claro ejemplo de la falta de armonía que existe entre la ley y la práctica, pues es un principio que se vulnera de manera constante, por ejemplo, cuando entra en contacto con la prisión preventiva, ésta prevalece y se suspende el derecho al voto, lo que a los ojos de muchos es considerado una pena anticipada.

## **2. Estatus de las personas imputadas: Sujetas a proceso, sujetas a proceso en prisión preventiva, sentenciadas**

Aquella persona imputada puede encontrarse en 3 distintas situaciones dentro del proceso penal, a saber: sujeta a proceso, sujeta a proceso en prisión preventiva y sentenciada.

Recordemos que, en la resolución de la audiencia inicial, el juez determina si la imputación amerita que se vincule al indiciado al proceso y en su caso, las medidas cautelares que le serán procedentes.

---

<sup>46</sup> Tesis 1a./J. 24/2014 (10a.) Presunción de inocencia como regla de trato procesal, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 497. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006092>

A muy grandes rasgos, si una persona está *sujeta a proceso*, se entiende que ya fue presentada al juez con la imputación correspondiente, el juez ha decretado que se le vincula a proceso por determinado delito y se abre la investigación para resolver su inocencia o culpabilidad, sin embargo, el inculpado no está privado de su libertad durante el proceso.

En cambio, si una persona está *sujeta a proceso en prisión preventiva*, debemos tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

La prisión preventiva es una medida cautelar de excepción y consiste en la privación temporal del derecho a la libertad personal, dicha medida cautelar puede ser impuesta de manera oficiosa o justificada.

La primera, se refiere a la diligencia del juez sin necesidad de previo requerimiento de parte, es decir, el juez por mandato constitucional del artículo 19, tiene un catálogo de delitos que forzosamente requieren la prisión preventiva oficiosa.

*Artículo 19. “(...) El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. (...)”*

La segunda, se refiere a la prisión preventiva que puede solicitar el Ministerio Público al juez durante la audiencia inicial, pues, desde la reforma penal del 2008, la prisión preventiva dejó de ser un efecto inmediato al decretar el (ex) auto de formal prisión y ahora debe ser considerada como el último recurso al que el Ministerio Público recurra debido al alto grado de vulneración que impone sobre la libertad personal del ciudadano, por lo tanto, debe cumplir con las siguientes requisitos:

- Que ninguna de las otras medidas cautelares existentes sea suficientes para “garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.”<sup>47</sup>
- Que la pena misma del delito por el que se le acusa, sea la pena privativa de la libertad, esto es, se reserva la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que tengan como castigo tiempo en prisión.

*“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. (...)”*

La última condición o estatus de un imputado es estar *sentenciado*, en otras palabras, es cuando la persona ya fue declarada culpable y se encuentra cumpliendo una pena en prisión.

Entonces, estar sujeto a proceso es el estatus genérico del imputado desde que se le acusa hasta que se le juzga y estar sujeto a proceso en prisión preventiva es una especie que se aplica solo si el caso concreto lo amerita, sin

---

<sup>47</sup> Segundo párrafo del artículo 19 Constitucional

embargo, ambos, pueden generar la tercera condición, ser sentenciado, que representa el haber sido juzgado y encontrado culpable.

Anteriormente, se consideraba que la persona sujeta a proceso sin privación de libertad podía ejercer su voto, pues se presumía su inocencia y tenía la posibilidad material de hacerlo, sin embargo, a pesar de que a la persona sujeta a proceso dentro de prisión preventiva se le reconocía la presunción de inocencia, se le suspendía el derecho a votar usando como única justificación la imposibilidad física para ejercer dicho derecho.<sup>48</sup>

A partir del Juicio para los Derechos Políticos del Ciudadano (JDC) 352/2018 que veremos en el siguiente capítulo, todas las personas sujetas a proceso, sin importar si se encuentran en prisión preventiva, podrán ejercer su derecho al sufragio activo.

Para las personas ya condenadas, es decir, con sentencia firme, no es posible ejercer el derecho al voto, podría ser el siguiente paso.

### **3. Población carcelaria en el país**

Al usar la expresión población carcelaria, me refiero al total de personas que se encuentran privadas de la libertad alrededor de la República, las cifras a resaltar dan un panorama general del contexto penitenciario que México vive hoy en día, también, a manera de ejemplo, expondré las cifras de las personas privadas de la libertad en la Ciudad de México, esto, por ser la capital del país, cuyo título representa siempre un foco de interés e incluso un referente para las demás Entidades.

En ambos casos, las subdivisiones a destacar serán: 1) el género de los reclusos: masculino o femenino y 2) el estatus jurídico: procesado o sentenciado.

---

<sup>48</sup> Véase Acción de inconstitucionalidad 6/2008 en el siguiente capítulo

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020<sup>49</sup> realizado por el INEGI, al finalizar el 2019 la población carcelaria del país era de 198,123 personas, de las cuales:

- 1) el 94.8% (187,820) eran hombres y 5.2% (10,302) eran mujeres
- 2) el 65.2% (129,055) de los prisioneros está sentenciado y el 34.8% (69,068) está esperando sentencia

En el mismo sentido, de acuerdo con el portal de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México con cifras actualizadas hasta el 20 de octubre del 2020, encontramos que la población carcelaria de la capital del país es de 26,722 personas, de las cuales:

- 1) el 94% (25,118) son hombres y 6% (1,603) son mujeres
- 2) el 76% (20,308) de los prisioneros están sentenciados y 24% (6,413) esperan sentencia.

Como podemos observar, el número de hombres dentro de prisión es significativamente más grande que el de mujeres, lo que resulta interesante (aunque no pertinente para nuestro análisis), pues según cifras del último conteo del INEGI, en el país hay más mujeres que hombres.

Lo que sí nos atañe, es dimensionar la falta de efectividad, agilidad y manejo del sistema penal en nuestro país. No debe mal entenderse, considero que la prisión preventiva cumple con parámetros de Derechos Humanos y en casos concretos es necesaria, sin embargo, el sistema que la envuelve no cumple con esos mismos parámetros y es lo que la convierte en una medida agresiva y perjudicial frente a la libertad personal del inculcado.

---

<sup>49</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, octubre 2020  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf)  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf)

Lamentablemente, el rezago, la falta de capacitación entre otros miles de factores del sistema penal, no logran dar razón suficiente para justificar que el 34.6% de las personas privadas de libertad a nivel Nacional se encuentren esperando una sentencia y aún peor, una sentencia que podría reconocer su inocencia. ¿El Estado les va a regresar el tiempo perdido en prisión?

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **Criterios sostenidos respecto a la suspensión del derecho al voto activo**

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se han pronunciado respecto a casos concretos relativos a la suspensión del derecho al voto activo. En este capítulo nos abocaremos a resaltar las resoluciones más recientes y con mayor impacto que estos órganos han emitido para entender la evolución que ha tenido la figura de la suspensión del derecho a votar, particularmente.

#### **I. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

##### **1. Contradicción de tesis 6/2008-PL**

La Contradicción de tesis 6/2008-PL deriva del conflicto entre el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, JDC-85/2007 emitido por el TEPJF y la contradicción de tesis 29/2007 emitida por la SCJN.

Ambos analizan el artículo 38, fracción II de la Constitución Federal que establece que los derechos de la ciudadanía se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal de prisión; derivado de lo anterior, sostienen posturas y criterios distintos que tienen como resultado conclusiones contradictorias.

La Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió que la persona que se encuentra sujeta a proceso, pero no privada de la libertad, debe permitírsele ejercer el derecho a votar, por lo que el artículo 38, fracción II, de la Constitución no debe ser interpretado de forma absoluta.

En cambio, la Primera Sala de la Suprema Corte consideró que conforme a la misma fracción del artículo 38 constitucional, la simple sujeción a un proceso penal por delito que merezca pena corporal es causa automática de suspensión

de los derechos políticos, la cual comenzará a partir de la fecha del auto de formal prisión, sin importar que el imputado se encuentre (o no) privado de su libertad y, no puede modificarse, porque implicaría contradecir una restricción constitucional.

Después de analizar lo anterior, el Pleno de la SCJN confirmó la existencia de una contradicción de tesis al determinar que: “mientras que la Primera Sala de esta Suprema Corte dice que esa suspensión se actualiza por el solo dictado del auto de formal prisión, es decir, sin condicionante alguna, la Sala Superior del Tribunal Electoral sostiene que esa suspensión es resultado de la restricción material de la libertad, esto es, cuando el auto de formal prisión produce la privación de la libertad. De ahí que sí existe la contradicción de criterios señalada.”

Así, el objetivo de la contradicción de tesis 6/2008-PL fue determinar si, conforme a lo establecido en el artículo 38, fracción II de la Constitución, desde la fecha del auto de formal prisión se suspende el derecho a votar sin excepción alguna, o si la suspensión sólo se produce cuando existe privación de la libertad.

Después de acaloradas discusiones, el Pleno de la SCJN concluyó que debe prevalecer el siguiente criterio:

“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. -El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano 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, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.”<sup>50</sup>

Así, la SCJN reconoce que el derecho a votar es un derecho fundamental que ha evolucionado a tal grado que amerita una interpretación armónica de la restricción constitucional establecida en la fracción II del artículo 38.

Dicho criterio le da una preponderancia evidente al derecho al sufragio activo, desde este punto en adelante, el único impedimento para que se suspenda el derecho a votar de la persona sujeta a proceso, es que la persona se encuentre físicamente privada de libertad, pues representa una imposibilidad material de ejercer el voto activo.

Lo anterior representó un avance notable (pero insuficiente) para el derecho al voto activo de las personas sujetas a proceso ya que la discusión dejó de ser si contaban o no con el derecho al sufragio activo, pues se determina que sí, decisión respaldada principalmente por el principio de presunción de inocencia, y, se convierte en una suspensión que depende únicamente de un obstáculo material, puesto que el medio por el cual se ejercía el voto activo era exclusivamente presencial en la sección correspondiente a cada ciudadano.

Si bien la resolución adoptada no constriñe al INE a realizar una actividad directamente, denota que la imposibilidad material es el único obstáculo entre las personas privadas de libertad a espera de sentencia y el ejercicio del derecho a votar, por tanto, se desprende una obligación implícita de resolver dicho obstáculo para que se garantice el derecho a sufragar de los reclusos.

---

<sup>50</sup> Criterio que el Tribunal Pleno aprobó como tesis jurisprudencial con el número 33/2011

## **2. Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009**

La acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 fueron promovidas por representantes de Convergencia, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente para impugnar el decreto número 5 que modifica distintos artículos<sup>51</sup> de la Constitución Política del Estado de Coahuila y el decreto número 6, que contiene el Código Electoral del Estado de Coahuila, ambos, publicados el 6 de febrero del 2009 en el periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Coahuila.

Debido a lo anterior, los promoventes señalan como violados diversos artículos de la Constitución Federal, entre otros, el artículo 35, fracciones I y II; 36, fracciones III, IV y V; 38.

Dentro de los considerandos, el quinto se dedica al estudio de fondo de lo impugnado, que identifican y subdividen en 26 temas, de los cuales solo expondré el numeral 12 denominado “impedimentos para ser elector”, pues es el que resulta de nuestro interés en este trabajo.

En el apartado 12. *Impedimentos para ser elector*, los promoventes reclaman la invalidez del Artículo 7, fracción I, del Código Electoral del Estado de Coahuila que a la letra establece:

*“Artículo 7.- Son Impedimentos para ser elector:*

*I. Estar sujeto a proceso penal por delito doloso sancionado con pena privativa de la libertad. El impedimento surtirá efecto, a partir de que se dicte el auto de formal prisión.*

*II. Estar cumpliendo sentencia condenatoria que imponga pena privativa de la libertad.*

*III. Estar sujeto a interdicción judicial o encontrarse interno en establecimientos, públicos o privados, para enfermos mentales o toxicómanos.*

---

<sup>51</sup> El decreto 5 modifica: los numerales 3, 4, 9 y 11 de la fracción III del artículo 27, el primer párrafo del artículo 33, el artículo 34 y la fracción VI del artículo 35.

*IV. No tener un modo honesto de vivir, declarado por la autoridad judicial competente.*

*V. Haber sido condenado, por sentencia ejecutoria, a la suspensión o pérdida de sus derechos políticos, por todo el tiempo que dure su sanción.*

*VI. Los demás que señale este Código.*

*Los derechos políticos del ciudadano se pierden cuando los supuestos enunciados en las fracciones de este artículo y el Título Séptimo de este Código, pudieran concretarse de manera definitiva, según resolución de la autoridad competente. Así como, en el caso de que el sujeto cayera en los supuestos de alguno de los delitos electorales enunciados en el Código Penal Federal y el vigente en el Estado.”*

Los representantes de los partidos políticos alegan que el precepto anterior es contrario a una interpretación armónica de la CPEUM, en particular del artículo 38 y vulnera directamente el principio de presunción de inocencia, así como los límites de proporcionalidad y razonabilidad.

El Pleno de la Suprema Corte consideró parcialmente fundado el concepto de invalidez al resolver por unanimidad que paralelo al derecho de votar, existe la posibilidad de suspenderlo, tal como lo menciona la propia Constitución Federal en términos del artículo 38 y en este caso en particular, la fracción II. También, resaltó que las restricciones a los derechos fundamentales deben interpretarse en forma estricta.

Por lo tanto, consideró correcta la determinación de suspender los derechos políticos del ciudadano en el supuesto que enmarca el artículo 38, fracción II y al reconocer que es una restricción constitucional, el legislador local no tiene facultades para ampliarlo, entonces, declaró la invalidez del artículo 7, fracción I, de la ley electoral local de Coahuila únicamente en la porción normativa que dice: “...doloso...”.

Para la suscrita, la trascendencia de este precedente radica en la postura del pleno de la Corte al señalar que, si se tiene una restricción en la Constitución Federal, los legisladores locales no tienen la facultad de ampliar dicha restricción, por consiguiente, en el caso concreto declararon inválida la adición del tipo de delito de que se trata, al presumir que la adición de la palabra “doloso” dentro de la fracción resulta aún más restrictiva.

Sin embargo, difiero de tal presunción al considerar que la adición expresa del tipo de delito doloso, exime del supuesto que contempla la fracción<sup>52</sup> a todas aquellas personas que se encuentren sujetas a proceso por delito culposo, por tanto, lo que estaría haciendo el legislador local es ampliar un derecho y no una restricción, facultad completamente válida.

Lo anterior cobra mayor relevancia al recordar, como lo vimos en el capítulo anterior, que la Ley Suprema contiene el mínimo de derechos reconocidos para todas las personas, no obstante, es decisión local el extenderlos o ampliarlos, cosa que no es aceptada al tratarse de una restricción pues podría vulnerar derechos humanos.

### **3. Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014**

La acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 fueron promovidas por representantes legítimos de Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional, respectivamente para pedir la invalidez de diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, entre ellos, el artículo 8 fracción III que hace referencia los impedimentos para ser elector.

*“Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:*

*1. No estar inscrito en la lista nominal de electores;*

---

<sup>52</sup> Fracción I, artículo 7 del Código Electoral del Estado de Coahuila

*II. No poseer credencial para votar con fotografía;*

*III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión;*

*IV. - VII. ...*

Los partidos impugnantes consideran que la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, vulnera particularmente los artículos constitucionales: 1º, 20 y 35 fracción I, es decir, violentan el principio pro-persona, la presunción de inocencia y derecho de votar de un gobernado.

El Pleno de la Corte estimó infundado el concepto de invalidez respecto a la restricción del derecho al voto activo para los ciudadanos que se encuentren sujetos a un proceso penal desde el auto de formal prisión, pues, la misma Constitución Federal en su numeral 38, fracción II, contempla la suspensión de los derechos políticos del ciudadano en esa circunstancia.

Sin embargo, el Pleno reconoció que el artículo 38 fracción II, no incluye a las personas que se encuentran en libertad material y añadió:

“(...) Las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado Mexicano del siglo XXI (...) por lo que **haciendo una interpretación evolutiva resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país.**”<sup>53</sup>

“Para ello es necesario evaluar la actual concepción de los derechos políticos como Derechos Humanos (entre ellos por supuesto el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I constitucional), al momento de la

---

<sup>53</sup> Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, Párrafo 57

incorporación de la restricción constitucional en análisis no se consideraban con tal carácter. (...) Así, una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución General, debe hacerse desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. **En estas condiciones, la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.**<sup>54</sup>

“A mayor abundamiento, debe entenderse que la hermenéutica constitucional menos lesiva para ejercer de manera efectiva el Derecho Político y, en consecuencia para no vulnerar el objeto y fin de los cardinales 35 fracción I de la Constitución Federal, 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aquella contenida en la fracción IV del propio cardinal 38 de la Constitución Federal, esto es, sólo habrá lugar a la suspensión del Derecho Político cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada”<sup>55</sup>

En este respecto, la resolución del Pleno de la SCJN consideró infundado el agravio, pero reconoció que el artículo no es absoluto ya que no es aplicable para las personas que se encuentran en libertad física durante el proceso.

Así, a pesar de no tener un gran alcance en la resolución, el Pleno emitió criterios novedosos al establecer por primera vez la necesidad de interpretar y adaptar el artículo 38 al contexto actual de México, el reconocimiento expreso del derecho al voto como un derecho humano, y la postura firme de considerar injustificable la suspensión de los derechos políticos antes de que exista una sentencia condenatoria.

Lo anterior da a entender que el Pleno de la SCJN tomó una posición importante respecto a la suspensión del derecho al voto activo pese a la

---

<sup>54</sup> Ibidem, Párrafo 58

<sup>55</sup> Ibidem, Párrafo 59

imposibilidad de desarrollarlo y expandirlo en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumulados.

Sin duda, los criterios arriba expuestos son progresistas y marcaron un buen comienzo para extender la protección a los derechos políticos de los ciudadanos, también, sirvieron para futuras decisiones, pues se reiteran en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 76/2016, 61/2017 y 78/2017.

## **II. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

### **1. SUP-JDC-85/2007**

En este juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), José Gregorio Pedraza Longi acudió a un módulo de atención ciudadana para pedir la inscripción al Padrón Electoral. Cuando regresó al módulo para recoger su credencial para votar, le informaron que su trámite no había procedido debido a su situación judicial.

Al no recibirla, promovió ante el mismo módulo la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a lo que la autoridad administrativa electoral resolvió improcedente, por considerar que en los archivos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores existía información que señalaba que había sido procesado por la presunta comisión de distintos delitos culposos y se había dictado un auto de formal prisión en su contra por lo que fue suspendido de sus derechos políticos conforme a lo dispuesto en el artículo 38 Constitucional.

Dado lo anterior, José Gregorio Pedraza Longi, decidió promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la negativa por parte de la instancia administrativa, pues ésta, le impediría ejercer el derecho al sufragio activo.

La Sala Superior del TEPJF consideró fundado el agravio y agregó que el acto impugnado constituía un impedimento para emitir el voto en las elecciones locales del Estado de Puebla en noviembre 2007.

Los magistrados señalaron que la propia Constitución establece en sus preceptos la admisión de que tal suspensión no es absoluta y no puede ser interpretada de manera rígida. También, reconocieron que de existir tratados internacionales que protejan o amplíen el alcance de los derechos del ciudadano, éstos pueden ser aplicados al ser considerados parte integrante de la “Ley Suprema de la Unión”.<sup>56</sup>

Incluso, resaltaron la importancia de garantizar el principio de presunción de inocencia, pues al inculpado le habían concedido la libertad bajo fianza para continuar el procedimiento fuera de prisión y esto significaba que materialmente, no existía ninguna restricción para que José Gregorio Pedraza Longi pudiera hacer uso de sus derechos políticos.

Adicionalmente, el proyecto de sentencia hizo hincapié en que la Constitución del Estado de Puebla regula la suspensión de los derechos y prerrogativas del ciudadano en los siguientes términos:

*Artículo 22. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*I. - II. ...*

*III. Por estar procesados por **delito intencional** que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión o desde que se declare que ha lugar a instauración de causa, tratándose de funcionarios que gocen de fuero constitucional;*

*IV. - VII. ...*

---

<sup>56</sup> Tesis P. IX/2007 (9a) Tratados Internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. interpretación del artículo 133 constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 6. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172650>



Con base en lo anterior, resulta pertinente señalar que el ciudadano se encontraba procesado por la presunta comisión de un delito culposo y la fracción II del artículo 22 de la Constitución de Puebla está dirigida únicamente a las personas que se coloquen en el supuesto de estar procesado por un delito intencional, es decir, con dolo.

Por unanimidad de votos, los magistrados del TEPJF revocaron la resolución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por medio de su Vocalía y ordenan reincorporar a José Gregorio Pedraza Longi al Padrón Electoral y listado nominal correspondiente, así como expedir la credencial para votar del ciudadano con la finalidad de no vulnerar su derecho al voto.

## **2. SUP-JDC-2045/2007**

En este caso, el ciudadano Juan Ignacio García Zalvidea solicitó la actualización de sus datos en el padrón electoral ante el módulo de atención ciudadana correspondiente el 13 de agosto del 2007, donde más tarde le notificaron que se encontraban impedidos por considerarlo suspendido de sus derechos político-electorales, al estar sujeto a proceso como probable responsable de la comisión del delito de peculado con auto de formal prisión dictado en su contra.

Aclaremos que, a pesar de ser dictado un auto de formal prisión en su contra el 26 de noviembre del 2005, el inculpado no se encontraba detenido pues le fue otorgada la libertad caucional mediante hipoteca el 24 de diciembre del 2006, permitida en el Estado de Quintana Roo al tratarse de delitos catalogados como no graves.

Frente a la primera negativa y por considerar actualizada su situación judicial, es decir, en libertad material para ejercer el derecho al voto activo, Juan Ignacio García solicitó la expedición de la credencial para votar con fotografía ante la misma autoridad el 29 de septiembre del 2007 sin obtener respuesta a

la solicitud, por tanto, el actor decidió promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el TEPJF el 23 de octubre del 2007

Juan Ignacio García Zalvidea impugnó por medio del JDC el silencio de la autoridad administrativa electoral, pues, con su silencio, le fue negada la expedición y entrega de su credencial para votar a pesar de haber cumplido con los requisitos que la ley impone para obtenerla y como consecuencia le causaba agravio al impedirle ejercer el derecho al voto activo.

La Sala Superior del TEPJF estimó fundado el agravio y añadió que por los hechos mencionados, se deducía que el acto impugnado constituía un impedimento claro para emitir el sufragio en las elecciones del Estado de Quintana Roo en febrero del 2008.

Los magistrados reiteraron el criterio que plantea que a pesar de existir una restricción en el artículo 38 fracción II de la Constitución Federal, la misma Carta Magna establece premisas para admitir que tal suspensión no es absoluta y que los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano pueden ser aplicados si amplían los derechos reconocidos en la Constitución Federal.

También, hacen referencia a la presunción de inocencia como regla general del proceso y derecho fundamental del inculpado, contenida (en ese momento) implícitamente los artículos constitucionales y expresamente en tratados y pactos internacionales de los que México es parte.

Lo anterior significa que no hay razones válidas para justificar la suspensión del derecho político-electoral de votar en contra de la persona que se encuentre sujeta a proceso penal, pero en libertad material, pues salvo esa limitación material, debe operar en favor del ciudadano el principio de presunción de inocencia y debe continuar con pleno uso y goce de todos sus derechos.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Criterio aplicado por primera vez en el JDC-85/2007 y reiterado en el *JDC-02045/2007* y *JDC-00098/2010* se votó y convirtió en la Jurisprudencia 39/2013 Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción ii del artículo 38 constitucional. sólo

En ese sentido, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF por mayoría de votos, ordenaron a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral por medio de la Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Quintana Roo, reincorporar a Juan Ignacio García Zalvidea en el padrón electoral y lista nominal correspondiente a su domicilio, así como expedir y entregar su credencial para votar para que no se le vulnere la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio.

En un voto particular, el magistrado disidente opinó que lo expuesto en la sentencia aceptada por la mayoría no debía sustentarse en potencializar el derecho a votar y ampliarlo por tratados internacionales, considerados como Leyes Supremas de la Unión, pues la suspensión que recoge el numeral 38 fracción II de la Constitución Federal es expresa y a su criterio, la suspensión de los derechos políticos y prerrogativas de los ciudadanos debe tener eficacia a partir de que el auto de formal prisión sea dictado.

---

procede cuando se prive de la libertad. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 76, 77 y 78. “De la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica, ya que, las citadas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluido a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales; pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos. Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.”

### **3. SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado**

En este juicio, 2 actores auto-adscritos como “tsotsiles” fueron aprehendidos por la Procuraduría General de Chiapas y recluidos en un Centro de Reinserción Social desde el 2002.

Alegaron que desde ese año y hasta el 2018, se vulneró su derecho a votar debido a que les retiraron la credencial para votar y a pesar de no tener sentencia en su contra, la autoridad electoral no ha dado mecanismos necesarios para que ellos puedan ejercer su voto.

Como agravio, plantearon que el Estado por conducto del Instituto Nacional Electoral (INE), ha sido omiso en establecer mecanismos para garantizar el derecho a votar de los sujetos que se encuentran en prisión sin sentencia. Pues es contrario al artículo 35 constitucional, a los tratados internacionales e interpreta incorrectamente el artículo 38 constitucional.

Los actores pidieron que el TEPJF le ordenara al INE realizar todas las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en elecciones locales y federales desde el lugar donde se encuentren recluidos.

La Sala Superior del TEPJF, concluyó que las personas en prisión que no hayan sido sentenciadas tienen derecho a votar al estar amparadas bajo la presunción de inocencia, reconoció que el estar privado de la libertad personal no le impide a nadie conservar su ciudadanía ni ejercer su derecho a votar.

Así, la autoridad electoral por mayoría de votos encontró fundada la omisión reclamada y ordenó al INE implementar una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados tomando en consideración una muestra representativa de personas en prisión que abarque todas las circunscripciones, tomando en cuenta varios reclusorios (distintas entidades federativas, de ambos sexos etc.)

De manera progresiva, el INE tiene la tarea de desarrollar e implementar un programa antes del 2024 para garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva para ese año.

También va a establecer cómo, cuándo y dónde se ejercerá el derecho a votar, el mecanismo que se utilizará y se coordinará con las autoridades penitenciarias y jurisdiccionales que corresponda.

Por último, el INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.

### **3.1 Voto particular que emitieron los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón**

Los 3 magistrados que no estuvieron de acuerdo con la conclusión a la que llegó la mayoría en la sentencia, realizaron un voto particular en conjunto.

Las razones que expusieron en el voto particular se dividieron en formales y sustanciales.

- I. Las formales se refieren a las razones meramente procesales, las cuales subdividieron en 3 y desarrollaron de la siguiente manera:
  1. Ausencia del acto de aplicación.

Si bien los actores señalaron como acto impugnado la omisión del INE de garantizar su derecho al sufragio en las elecciones del 2006 y 2012, y por tanto, su pretensión recaía en que el INE emitiera lineamientos para que se les permitiera votar en las elecciones de julio 2018, no hay evidencia de que hubieran solicitado al INE garantizar ese mismo derecho.

También, al considerar que existe una omisión por parte del INE, se asume que el derecho a votar de las personas sujetas a prisión preventiva es reconocido.

Lo cierto es que, al no existir una petición al INE por parte de los actores, no es posible sostener que el Instituto fue omiso y más allá de la petición, es inexistente el deber específico del INE de garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, pues no hay un deber constitucional o legal que así lo disponga.

Por ende, los magistrados señalan que no hay un acto de aplicación que permita un análisis por parte de la Sala Superior.

## 2. Inviabilidad de la pretensión de los actores.

En este punto, reiteran que lo solicitado por los actores era la participación en la jornada electoral de julio 2018, no obstante, la demora del TEPJF en resolver el recurso en tiempo y forma hizo imposible restituir la afectación que alegaron y por consiguiente, consideran que el recurso debe tener como efecto jurídico el desechamiento.

Proponen el desechamiento debido al control de constitucionalidad que puede realizar el Tribunal, pues únicamente tiene facultades para realizar interpretaciones de la Carta Magna en casos concretos y la sentencia aprobada por la mayoría realiza un control de constitucionalidad abstracto que tiene como consecuencia ser aplicado para todas las personas privadas de la libertad, es decir, con efectos erga omnes, sin constreñirse al caso concreto.

## 3. Falta de certeza sobre el estado procesal.

Los magistrados disidentes afirman que no se reunían los elementos necesarios para emitir una resolución respecto al caso ya que no se sabía a ciencia cierta el estado procesal en que se encontraban los promoventes puesto que únicamente se tomó como sustento la afirmación de estos en su escrito de demanda, donde señalan estar sujetos a prisión preventiva.

Los actores solicitaron al Tribunal que requiriera a las autoridades correspondientes las constancias para dar certeza sobre su estado procesal, pues ellos se encontraban imposibilitados para hacerlo, sin embargo, la Sala Superior no tiene certeza de si la suspensión proviene de la resolución judicial o de las propias prácticas penitenciarias.

II. Las razones sustanciales o de fondo son:

Primero, la sentencia aprobada por la mayoría considera que la línea jurisprudencial de la Suprema Corte en relación con la restricción constitucional del artículo 38 fracción II, tiene como premisa que, conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción, debe interpretarse que sólo habrá lugar a la suspensión del derecho al voto cuando se cuente con sentencia ejecutoriada.

Los magistrados disidentes señalan que dicha premisa es imprecisa, pues de un análisis detallado, ellos consideran que el criterio adoptado y reiterado por la Suprema Corte es que el artículo 38 fracción II de la Constitución Federal, debe interpretarse en el sentido de que la suspensión del derecho al voto activo se justificará únicamente si la persona se encuentra efectivamente privada de la libertad con motivo de la medida cautelar que consiste en la prisión preventiva, pues es ahí, que la persona se encuentra imposibilitada materialmente.

Incluso, estiman que no es viable tomar las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 como la postura consolidada de la Suprema Corte, debido a que el criterio en el cual la suspensión del derecho al voto activo solo es justificable de existir una sentencia firme, no fue reiterado en los asuntos posteriores.

Por lo mismo, el principio de progresividad y no regresividad que argumenta la mayoría en la sentencia es inaplicable, reconociendo que garantizar de la manera más amplia los derechos fundamentales es importante, pero no desestima por completo las propias restricciones de la Carta Magna.

Segundo, los magistrados discrepan de la sentencia aprobada por la mayoría por considerar que la forma en que aplicaron la interpretación conforme no es adecuada.

Explican que la interpretación conforme es una técnica que se justifica por los principios de supremacía constitucional y se utiliza, principalmente, en los preceptos que se encuentran en un ordenamiento de menor rango que la Constitución para hacerlos compatibles y congruentes con la misma.

Entonces, señalan que no es viable que a través de dicha técnica se deje sin efectos una norma y menos, si se trata de una de rango constitucional, sin embargo, coinciden en que realizar una interpretación conforme es una buena manera de determinar el alcance armónico que puede tener la restricción impuesta al derecho político-electoral del voto activo que contiene el artículo 38, fracción II de la Constitución y ofrecen 2 interpretaciones alternas a la que contiene la sentencia aprobada por la mayoría.

- I. Consideran que es posible realizar una interpretación conforme con el artículo 20, apartado B, fracción IX de la Constitución, para limitar la suspensión del derecho al voto activo como una medida de carácter provisional, por tanto, se debe entender que la suspensión del derecho al voto activo solo debe tener validez durante los 2 años que marca como máximo el artículo antes mencionado.
- II. Por otra parte, estiman que es posible hacer una reinterpretación de la fracción II del artículo 38 constitucional, debido a que el precepto señala al auto de vinculación a proceso como el inicio para que se de la suspensión de los derechos políticos, refiriéndose de manera general a tal momento procesal y no de manera específica a la medida cautelar de prisión preventiva.

Así, la suspensión a los derechos políticos debe ser entendida como una medida cautelar autónoma y no como consecuencia natural de la imposición de otra medida cautelar, en este caso, de la prisión preventiva.

A título personal, reconozco que los argumentos planteados en el voto particular son interesantes desde la perspectiva técnica, sin embargo, considero un logro notable que la mayoría de los magistrados y magistradas logran evolucionar la manera de interpretar la fracción II del numeral 38 constitucional y así, ampliar el derecho al voto activo para todas las personas que se encuentren en prisión preventiva.

El proyecto aprobado por la mayoría representa un avance que abre las puertas al debate del derecho humano a sufragar que todos los gobernados debemos tener, sin restricción, incluso los condenados.



#### **4. Tarea Pendiente. Ampliar el derecho humano a votar para las personas condenadas**

Como podemos observar, independientemente de existir opiniones opuestas y no haber unanimidad, los pronunciamientos tanto de la SCJN como del TEPJF han sido relativamente recientes y señalan una evidente evolución del derecho al voto activo para las personas que se encuentran en prisión preventiva.

La suspensión del derecho al sufragio ya no se justifica por la imposibilidad material de las personas privadas de la libertad y la fracción II del artículo 38 constitucional puede reinterpretarse si las interpretaciones previas no reflejan el contexto actual.

La forma en que se resolvió el JDC-352/2018 emitido por la Sala Superior del TEPJF, marca sin duda un parteaguas para la restricción del derecho al voto activo, pues reconoce y amplía el derecho de sufragar a todas las personas del país que se encuentren en prisión preventiva, constriñendo al INE a garantizar y facilitar el ejercicio del derecho, una tarea difícil que analizaremos en el siguiente capítulo.

Lo que pase en los próximos años será clave para cuestionarnos sobre otras personas gobernadas que se encuentran suspendidas de sus derechos políticos.

Más allá de las personas que se encuentren en prisión preventiva y de justificar su derecho a emitir un voto basándose en la presunción de inocencia, es hora de reconocer el derecho al voto activo como un derecho humano, del que todos los gobernados gozamos y, si ahora el INE debe crear mecanismos para que las personas en prisión preventiva puedan votar, ¿por qué no extenderlo a las personas en prisión que ya se les dictó sentencia? Recordemos que no dejan de ser gobernados y tienen el mismo derecho humano que cualquier ciudadano para ejercer el sufragio activo, pieza fundamental en una democracia.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Mecanismo de Implementación y Propuesta de Reforma**

#### **I. Mecanismo de implementación**

##### **1. Acciones del Instituto Nacional Electoral (INE)**

Como lo platicamos en el capítulo anterior, la resolución dictada por la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-352/2018) obliga al INE a implementar mecanismos que permitan a las personas privadas de libertad a espera de sentencia, ejercer su derecho humano a votar.

Primero, para que por medio de una prueba piloto en 2021 se reflejen las fortalezas y debilidades del sistema aplicado a los centros penitenciarios, y segundo, ampliando los mecanismos más aptos para que todas las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho a sufragar para el 2024 conforme lo dicta la sentencia del TEPJF.

A continuación, el estatus de lo que ha realizado el INE desde febrero 2019 que se dictó la sentencia, hasta diciembre 2020.

Para lograr el objetivo del proyecto denominado (por el INE) “Voto de Personas en Prisión Preventiva” (VPPP), el Instituto ha realizado reuniones de trabajo desde febrero 2019 con 5 áreas: Secretaría Ejecutiva (SE), Dirección Jurídica (DJ), Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral, Educación Cívica (DECEyEC) y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), sin embargo, a finales del año se decidió que la Comisión de Organización Electoral era la que daría seguimiento a la prueba piloto durante el 2020.<sup>58</sup>

En agosto 2019, el Consejo General del INE aprobó el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2020, que incluía la preparación del

---

<sup>58</sup> INE, Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), mayo 2020

proyecto para la implementación de una prueba piloto de VPPP con clave F134610.<sup>59</sup>

Para dicho proyecto, se contemplaron gastos de planeación, coordinación y ejecución de la prueba piloto del VPPP en materia de organización electoral, así como el proyecto para el año 2020, que tenía por objeto: “realizar un estudio del voto de las personas en prisión preventiva”.

En septiembre 2019, la DJ y la SE sostuvieron una reunión con el Jefe de Oficina y Coordinador de Asesores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) y un representante del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), donde se acordó la celebración de un convenio de colaboración entre el INE y la SSyPC para dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior.

Entre diciembre 2019 y febrero 2020, la SE requirió a los 32 Vocales Ejecutivos Locales solicitar a las secretarías de seguridad pública en sus entidades federativas y al Subsecretario de Seguridad Pública el número de centros de reclusión locales y federales, así como el número de personas que se encuentran en prisión preventiva en cada uno de ellos.

A finales del 2019, el Consejo General del Instituto aprobó el presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2020, con las modificaciones y reducciones que realizó la Cámara de Diputados, donde se vieron afectados diversos proyectos, entre ellos, el catalogado como “F134610: Voto de las personas en prisión preventiva en materia de Organización Electoral”.

En razón de las reducciones realizadas por la cámara de diputados, el INE realizó modificaciones a su cartera institucional de proyectos, motivo que dio origen a la reducción del presupuesto del proyecto “F134610: Voto de las personas en prisión preventiva en materia de Organización Electoral”.

Del monto aprobado para dicho proyecto: \$1,272,358.00 (Un millón doscientos setenta y dos mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N),

---

<sup>59</sup> INE/CG403/2019 Acuerdo del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2020

se hizo una reducción<sup>60</sup> por el monto de \$164,140.00 (Ciento sesenta y cuatro mil ciento cuarenta pesos 00/100 MN), con la finalidad de dar más solvencia al Proyecto “L133010 Integración y Funcionamiento de Órganos Temporales” del mes de julio a septiembre del 2020 para las actividades de: Instalación y operación de Oficinas municipales y dietas y apoyos financieros a los consejeros locales y consejeros distritales, por tanto, derivado de la reducción, se tomó la decisión de eliminar la actividad “Elaboración de estudio para el voto de las personas en prisión preventiva”.<sup>61</sup>

Aunado a lo anterior, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) representó un rezago importante en las actividades del Instituto Nacional Electoral, pues, por medio del acuerdo INE/C82/2020 emitido a finales de marzo 2020 se suspendieron los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral a cargo del Instituto y no fueron reactivados sino hasta mediados de mayo 2020.<sup>62</sup>

No obstante las modificaciones en materia presupuestal, para diciembre 2020 el INE no ha reportado un avance significativo para dar cumplimiento a la sentencia del TEPJF, toda vez que el único progreso ha sido la determinación del número de centros penitenciarios que formarán parte de la prueba piloto en 2021.

---

<sup>60</sup> El 3 de julio del 2020, por acuerdo INE/JGE86/2020, se aprobó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral realizar dicha reducción del presupuesto

<sup>61</sup> INE/JGE86/2020 Acuerdo de la junta general ejecutiva del instituto nacional electoral, por el que se aprueba a la dirección ejecutiva de organización electoral la modificación al presupuesto de los proyectos específicos denominados “f131910 integración y funcionamiento de órganos temporales y permanentes”, “f134610 voto de las personas en prisión preventiva en materia organización electoral”, “l133010 integración y funcionamiento de órganos temporales” y “l133110 integración funcionamiento de órganos permanentes”, mismos que forman parte de la cartera institucional de proyectos 2020 del instituto nacional electoral

<sup>62</sup> INE/JGE51/2020 Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la metodología para el diseño y construcción de indicadores del Instituto Nacional Electoral.

Así, el INE en conjunto con la SSyPC, advirtió que el sistema penitenciario federal cuenta con 20 centros de reclusión, de los cuales solo 17 se encuentran en operación<sup>63</sup>, divididos en 16 varoniles y 1 femenil.<sup>64</sup>

De los 17 centros habilitados, se tomarán como muestra representativa 5 de ellos: 4 de hombres y 1 de mujeres, sin embargo, no es del dominio público qué centros son, dónde se localizan y cuántas personas en prisión preventiva se encuentran reclusas en cada uno de ellos.

Lo anterior cobra mayor relevancia, pues la sentencia establece que la muestra debe ser representativa, heterogénea y plural, además, debe cubrir todas las circunscripciones y diversos distritos electorales.

## **2. Contexto, Población y Distribución Carcelaria**

Ahora bien, si bien ya fue deliberado que para la muestra representativa se utilizarán exclusivamente Centros Penitenciarios Federales, vale la pena hacer un análisis del contexto general de los centros penitenciarios y población carcelaria en toda la República, recordando que el objetivo final es que *todas* las personas en prisión preventiva logren ejercer el sufragio activo para el año 2024.

Como se ha expuesto en capítulos anteriores, según cifras del último Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, actualmente existen en operación 274 Centros Penitenciarios Estatales con una capacidad total de 187,820 camas útiles y una población real de 198,123 internos.

Ahora bien, de las 198,123 personas privadas de libertad que se encuentran alrededor de la república en los Centros Penitenciarios Estatales, incluyendo los centros especializados de tratamiento o internamiento para

---

<sup>63</sup> A noviembre 2020, el número de centros penitenciarios federales en operación ha bajado a 15.

<sup>64</sup> Humphrey, Carla. "El voto de las personas en prisión", La Silla Rota, México, septiembre 2020 <https://lasillarota.com/opinion/columnas/el-voto-de-las-personas-en-prision/433433>

adolescentes, 69,068 esperan sentencia, lo cual quiere decir que el 34.8% de las personas recluidas se encuentra en prisión preventiva.<sup>65</sup>

Al observar la tabla 1 “Distribución y Población Carcelaria Estatal en el País” que se presenta a continuación, podemos concluir que los Estados con mayor número de centros penitenciarios son el Estado de México (23), Puebla (22), y Veracruz (17), sin embargo, los Estados que más población carcelaria tienen son el Estado de México (32,218), Ciudad de México (26,722) y Jalisco (13,509), aunque la sobrepoblación del total de presos, es decir, 10,303 reclusos que no tienen cama propia, se encuentran distribuidos en 14 Entidades

Por otra parte, los Estados que menos internos tienen son Tlaxcala (869), Yucatán (1,290) y Campeche (1,296).

**Tabla 1. Distribución y Población Carcelaria Estatal en el País**

Entidad	Número total de cárceles locales	Capacidad total	Población total
Aguascalientes	3	1,808	1,732
Baja California	5	16,065	12,478
Baja California Sur	4	1,616	1,193
Campeche	2	1,782	1,296
Chiapas	15	4,610	4,562
Chihuahua	9	7,315	8,415
Coahuila	5	2,820	2,947
Colima	3	3,587	1,386
Durango	3	2,092	3,737
Estado de México	23	14,327	32,218
Guanajuato	11	6,043	6,620
Guerrero	12	3,456	4,233
Hidalgo	15	3,569	4,450
Jalisco	12	13,298	13,509
Michoacán	11	7,948	5,889
Morelos	5	2,047	3,635

<sup>65</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, octubre 2020

<b>Nayarit</b>	3	1,173	2,139
Nuevo León	5	8,799	7,919
Oaxaca	9	4,072	3,844
<b>Puebla</b>	22	6,367	8,596
Querétaro	4	3,401	2,867
<b>Quintana Roo</b>	4	2,571	3,195
San Luis Potosí	6	3,062	2,681
Sinaloa	4	6,616	4,532
<b>Sonora</b>	13	7,988	8,571
<b>Tabasco</b>	8	3,146	4,110
Tamaulipas	7	7,044	3,908
Tlaxcala	2	1,060	869
Veracruz	17	6,946	6,425
Yucatán	4	3,019	1,290
Zacatecas	15	2,455	2,155
Ciudad de México	13	27,718	26,722
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>	<b>187,820</b>	<b>198,123</b>

**Rojo: Entidades con sobrepoblación en los centros penitenciarios**

Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 y el Cuaderno Mensual de Información y Estadística Penitenciaria Nacional Octubre 2020. Los datos que se muestran son únicamente de cárceles Estatales, no incluye los Centros Penitenciarios Federales

En cuanto a los Centro Penitenciarios Federales, los cuales serán partícipes de la prueba piloto del voto activo de las personas en prisión preventiva, encontramos lo siguiente.

Por medio de una solicitud de transparencia, solicité al INE los datos de los centros penitenciarios federales que se usarían para la muestra representativa y así, poder aclarar cuántos reclusos hay en cada uno de ellos y cuál sería la mejor forma de implementar el mecanismo para que puedan ejercer su voto, lamentablemente, la información me fue negada por considerarse reservada.

Sin duda, la respuesta dada por el Instituto Nacional Electoral es contraria al derecho al acceso a la información todas y todos los ciudadanos, la

información de los reclusorios no tiene que estar sujeta a reserva, debe ser siempre pública y de fácil acceso para todo aquel que desee consultarla.

Sin embargo, al realizar un análisis detallado de la capacidad de los Centros Penitenciarios Federales, es decir, del número de camas útiles que hay en cada uno y la relación con la población real, dividida en población reclusa por 1. prisión preventiva y 2. sentencia firme, podemos obtener las siguientes conclusiones.

**Tabla 2. Distribución y Población Carcelaria Federal en el País**

<b>Centro Penitenciario Federal</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Población procesada</b>	<b>Población sentenciada</b>	<b>Población Total</b>
CEFERESO No. 1 Altiplano (Edo. Mex.)	844	387 (74%)	136 (26%)	523
CEFERESO No. 4 Noroeste (Nayarit)	2,670	649 (46%)	776 (54%)	1,425
CEFERESO No. 5 Oriente (Veracruz)	3,078	739 (49%)	784 (51%)	1,523
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste (Durango)	480	82 (27%)	221 (73%)	303
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente (Sinaloa)	812	16 (5%)	333 (95%)	349
CEFERESO No. 9 Norte (Chihuahua)	1,148	591 (69%)	262 (31%)	853
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	2,520	745 (38%)	1,229 (62%)	1,974
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	2,520	718 (41%)	1,027 (59%)	1,745
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	2,520	633 (43%)	836 (57%)	1,469
CEFERESO No. 14 CPS Durango	2,520	1,042 (57%)	782 (43%)	1,824
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	2,520	469 (35%)	875 (65%)	1,344



CEFERESO No. 16 CPS Femenil Morelos	2,528	483 (59%)	334 (41%)	817
CEFERESO No. 17 CPS Michoacán	2,520	246 (25%)	727 (75%)	973
Centro Penitenciario Federal 18 CPS Coahuila	2,528	383 (28%)	1,004 (72%)	1,387
CEFEREPSI	460	36 (25%)	108 (75%)	144
<b>TOTAL</b>	<b>30,504</b>	<b>7,219 (43.34%)</b>	<b>9,434 (56.65%)</b>	<b>16,653 (100%)</b>

Elaboración propia con datos del Cuaderno Mensual de Información y Estadística Penitenciaria Nacional Octubre 2020

CEFERESOS cerrados al 20 de noviembre del 2020: No. 2 "Occidente/Puente Grande", No. 3 "Noreste", No. 6 "Huimanguillo, Tabasco", No. 10 "Nor-Noreste" e Islas Marías.

Actualmente, existen en operación 15 Centros Penitenciarios Federales, 14 exclusivos para hombres y 1 para mujeres.

La distribución de los Centros Federales en las 5 circunscripciones electorales existentes queda de la siguiente manera:

Dentro de la primera circunscripción se encuentran 6 CEFERESOS con número de identificación 4, 7, 8, 9, 11 y 14; en la segunda hay 2 CEFERESOS registrados con los números 12 y 18; en la tercera se encuentran 3 CEFERESOS identificados con los números 5, 13 y 15; tanto la cuarta como la quinta circunscripción, cuentan con 2 CEFERESOS, 16 y CEFEREPSI y, 1 y 17, respectivamente.<sup>66</sup>

Ahora bien, atendiendo a la tabla 2: "Distribución y Población Carcelaria Federal en el País", los Centros Penitenciarios Federales con mayor capacidad son el 5 Oriente (3,078), 4 Noroeste (2,670), 16 y 18 (2,528 cada uno); sin

<sup>66</sup> Las Entidades son divididas en 5 circunscripciones electorales para separar a la población y al territorio nacional para fines electorales. Primera: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco (cabecera), Nayarit, Sinaloa, Sonora. Segunda: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León (cabecera), Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas. Tercera: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz (cabecera), Yucatán. Cuarta: Ciudad de México (cabecera), Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala. Quinta: Colima, Hidalgo, Estado de México (cabecera), Michoacán  
INE, Mapa Electoral de la República Mexicana con División de Circunscripciones Plurinominales <https://cartografia.ife.org.mx/sige7/?mapoteca=planos&mrm>

embargo, los centros con mayor población son el 11 (1,974), 14 (1,824) y 12 (1,745).

Del mismo modo, podemos inferir que no existe sobrepoblación en ninguno de los Centro Federales debido a que existe un total de 30,504 camas útiles, de las cuales se utiliza únicamente el 54.5%, es decir, 16,653 espacios.

### **3. Mecanismos viables**

Pese a que la selección de los 4 Centros Penitenciarios Federales varoniles para la prueba piloto no ha sido determinada (o ya lo fue y es considerada información reservada), con los datos actualizados arriba expuestos se puede concluir que el INE deberá elegir un Centro Federal Varonil por cada circunscripción (1,2,3,5) a excepción de la cuarta, pues es en esta (4) donde se encuentra el CEFERESO 16, el único Centro Federal Femenil que debe ser utilizado para la prueba piloto, con la finalidad de obedecer la sentencia dictada por la Sala Superior que dicta que la selección debe abarcar todas las circunscripciones e incluir un muestreo de ambos sexos, entre otros requisitos.<sup>67</sup>

Derivado de los datos que muestra la tabla 2, un total de 7,219 personas se encuentran en prisión preventiva repartidas en los 15 Centros Penitenciarios Federales, de ahí se puede inferir que el promedio de población en prisión preventiva por cada Centro Penitenciario Federal sea de 481 personas, por consiguiente, el INE debe definir un mecanismo para que un total aproximado de 2,405 reclusas y reclusos tengan la posibilidad de ejercer su derecho a votar de manera plena, libre y secreta en la prueba piloto.

El primer paso que debe realizar el INE es revisar que las y los ciudadanos reclusos estén integrados al padrón electoral, ya sea de oficio por medio de la técnica censal o por petición propia, decisión que queda a manos del propio Instituto.

---

<sup>67</sup> Los CEFERESOS 4,7,8,9,11,14 se encuentran la primera circunscripción, el 12 y 18 en la segunda, el 5,13 y 15 en la tercera, el 16 y el CEFEREPSI en la cuarta, por último, el 1 y 17 en la quinta.

Al tener el registro de la ciudadanía privada de libertad e incorporada al INE, el siguiente paso es expedirles la credencial para votar y hacerles entrega de esta.

Después, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborar la lista nominal de los ciudadanos en prisión preventiva, un catálogo de las personas inscritas al padrón electoral, agrupadas por distritos y secciones que ahora deberá incluir a las personas privadas de libertad que se encuentren en prisión preventiva.

Ahora bien, existen 3 mecanismos viables de los que el INE puede hacer uso para realizar la prueba piloto y, en caso de tener éxito, replicarlo para el 2024 donde se presume que todas las personas privadas de libertad en prisión preventiva tendrán la posibilidad de participar en las elecciones.

### **3.1 Voto en mesas directivas de casilla**

El mecanismo más empleado en México para recibir los votos de las y los ciudadanos es el que se efectúa en las mesas directivas de casilla ordinarias (MDC).

De ser seleccionado este medio, la ciudadanía privada de libertad tendría que acudir con su credencial de elector a la mesa directiva de casilla para que acrediten que aparece en la lista nominal de personas privadas de libertad a espera de sentencia y le den las boletas de la elección correspondiente, así, dentro de unas mamparas (para respetar la libertad y secrecía del voto) debe seleccionar con un crayón/lápiz proporcionado por la misma mesa, la opción que desee.<sup>68</sup>

Inmediatamente después, el ciudadano debe doblar su boleta e ingresarla a la urna que corresponda y regresar a la mesa directiva de casilla

---

<sup>68</sup> INE, Proceso de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, 2016 [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201607-14in\\_01P23-00.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201607-14in_01P23-00.pdf)

para ser marcado en el pulgar derecho con un líquido indeleble como constancia de que ha emitido el voto.

En este caso concreto, se tendrían que instalar casillas especiales dentro de los centros de reclusión.

A diferencia de las casillas básicas, contiguas y extraordinarias, las especiales se instalan para la ciudadanía que está fuera de su sección conforme al artículo 258 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante, LGIPE (aunque debería ser de su distrito electoral).

Las personas que integren las mesas directivas de las casillas especiales en los centros penitenciarios serían ciudadanos seleccionados como funcionarios de casilla por las reglas expuestas en el artículo 254 de la LGIPE.

Las casillas especiales reciben un máximo de 1,500 boletas y los presidentes de estas reciben “los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar”<sup>69</sup> en lugar de la lista nominal; aunque en este caso específico quizá sea más sencillo y ordenado con una lista nominal de personas privadas de libertad a espera de sentencia.

La selección de este mecanismo puede ser benéfico gracias a que la mayoría de los ciudadanos conoce cómo funciona y eso podría ser un incentivo para elevar la participación política de las personas que se encuentran en prisión preventiva.

Una posible vertiente de este mecanismo es colocar urnas electrónicas para que no sea necesario marcar las boletas con un utensilio. Al ser un mecanismo más moderno, facilitaría la identificación de los ciudadanos y el conteo de votos al registrarlos directamente en el sistema de manera automática.

---

<sup>69</sup> Segundo párrafo del artículo 269 de la LGIPE

En este tipo de votación también se necesitan funcionarios de casilla y los ciudadanos se deben identificar, la diferencia es que el voto no se emite en boletas, sino que pasan a las urnas electrónicas a emitir su voto de manera libre y secreta en la pantalla táctil de la máquina que pide una doble verificación de tu selección.

Al finalizar, la urna electrónica registra el voto e imprime un acuse llamado “testigo del voto” que se deposita automáticamente en el contenedor integrado a la urna electrónica sin que pueda ser manipulado por nadie.

Este mecanismo de emisión de voto es generalmente considerado como una especie del voto electrónico por realizarse mediante medios tecnológicos, no obstante, sigue siendo presencial.

Por tanto, en este trabajo se hará referencia al voto electrónico únicamente para el voto por internet, pues es el que se realiza de manera remota.

Lamentablemente, instalar mesas directivas de casilla o urnas electrónicas en cada uno de los centros penitenciarios, aumentaría el presupuesto de cada elección de manera significativa y llevar ciudadanos seleccionados como funcionarios de casilla podría ser difícil e impráctico por la logística que conlleva, también podría representar un riesgo importante del cual el INE sería directamente responsable en caso de ocurrir cualquier incidente.

### **3.2 Voto electrónico**

A partir del año 2020, los mexicanos que residen en el extranjero tuvieron la posibilidad de registrarse para votar por internet para las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2021.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> El mexicano residente en el extranjero debe tener su credencial para votar, ya sea expedida en México o en el extranjero y registrarse en la página del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y así, poder elegir la modalidad del voto que prefieran: voto por paquetería o voto electrónico. Si el ciudadano elige el voto electrónico, le serán proporcionadas las claves de acceso al sistema de voto electrónico en internet para que el día de la jornada electoral las introduzcan y el sistema

Este nuevo medio facilitará la emisión del voto y como lo ha confirmado el INE, tendrá una seguridad alta, basada en un sistema blockchain o cadena de bloques, asimismo, utiliza mecanismos criptográficos y verificación de doble factor.

A rasgos generales, el sistema blockchain o cadena de bloques es considerada descentralizada, al ser una herramienta que no necesita intermediarios y que se valida por los mismos usuarios al realizar transacciones, también, es una red que permite al usuario mantener su identidad anónima para realizar el ejercicio del voto con secrecía. Tiene un alto nivel de seguridad ya que cada persona que utilice el sistema tiene un “bloque” en la red y el registro de los votos se replica en todos los bloques existentes en el sistema, razón por la cual es extremadamente difícil modificar o eliminar los datos registrados.<sup>71</sup>

En cuanto al mecanismo criptográfico, este funciona con claves o códigos que sirven para cifrar y descifrar los datos que se integran a la red y se complementa con la verificación de doble factor, así, las personas registran su código de usuario y clave en el sistema del voto por internet y el mismo sistema cifra un código numérico en un mensaje que es enviado al celular registrado por el usuario, en ese momento el usuario debe registrar ese último código en el sistema del voto por internet para que la red descifre el código y le de acceso.<sup>72</sup>

Si se deseara introducir este mecanismo a los centros penitenciarios para que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio activo, sería necesario hacer cambios considerables para adaptarlo a las circunstancias específicas.

---

de doble verificación les envíe un código al teléfono móvil para que lo inserten y puedan ejercer su derecho al voto activo.

INE, Sistema De Registro Para Votar En El Extranjero, enero 2021.

[https://votoextranjero.ine.mx/Srve\\_Ciudadano/App/Ciudadano/Inicio?Execution=E5s1](https://votoextranjero.ine.mx/Srve_Ciudadano/App/Ciudadano/Inicio?Execution=E5s1)

Lineamientos Para La Conformación De La Lista Nominal De Electores Residentes En El Extranjero Para Los Procesos Electorales Locales 2020-2021  
[https://votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo\\_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859](https://votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859)

<sup>71</sup> De Filippi, Primavera y Wright Aaron, *Blockchain and the law: The Rule of Code*, Cambridge, Harvard University Press, 2018, pp. 33-55

<sup>72</sup> Ídem, pp. 5-9

A manera de propuesta, esto requeriría que la ciudadanía reclusa solicite ejercer su derecho a votar por medio del voto electrónico, así, en fechas próximas al día de la jornada electoral, recibirán en sobre cerrado certificado por el INE las claves que utilizarán para ingresar al sistema de voto por internet para las personas en prisión preventiva el día de la elección.

El día de la jornada electoral deberán instalarse diversos equipos de cómputo para que los ciudadanos puedan entrar al sistema y emitir su voto.

También, ese día deben instalarse las mesas directivas de casilla especiales necesarias con la participación de funcionarios de casilla; aun cuando la premisa del voto electrónico es que todo se lleve a cabo por medios tecnológicos (especialmente correo electrónico y teléfono móvil) para facilitar el voto a las personas y evitar la intervención de terceros, aquí resulta pertinente y fundamental que existan funcionarios de casilla.

El ciudadano deberá presentarse a la mesa directiva de casilla para que confirmen que se encuentra en la lista nominal de personas privadas de libertad en prisión preventiva.

Al confirmar que se encuentra en la lista nominal, le será entregado un sobre cerrado que contendrá un código de barras, el cual cumplirá la función de la doble verificación utilizada en el voto electrónico para mexicanos residentes en el extranjero.

En ese momento, el gobernado podrá acudir al equipo de cómputo, ingresar las claves que le fueron entregadas previamente y escanear el código de barras que le entregaron en ese momento los funcionarios de casillas, solo así podrá abrir el sistema de votos de personas en prisión preventiva y emitir su voto, el cual será registrado directamente en el mismo sistema.

Por razones de seguridad, los equipos de cómputo deben estar habilitados únicamente para abrir el sistema de voto electrónico en internet, todo lo demás debe estar bloqueado.

Dentro de esta propuesta de voto electrónico, las claves del elector y el código de barras se activan en cuanto entran en contacto en el sistema y, al emitir el voto, la computadora las invalida para que no puedan volver a ser usadas.

La parte perjudicial de aplicar el mecanismo en los centros penitenciarios es que los ciudadanos no están familiarizados con este medio, pueden ser escépticos o perder interés en la participación política.

Incluso, puede ser confuso y tardado entender y llevar a cabo todo el procedimiento del registro, envío de códigos, instalación de casillas y necesidad de funcionarios con facultades distintas a las ordinarias por ser limitadas a la revisión y marcado de la lista nominal, así como la entrega de sobres con códigos de barra.

Por otra parte, si se acompaña con información clara y concreta de cómo funciona, puede ser una forma sencilla de emisión del voto, con alta seguridad y eficacia, el valor que se logre dar a este mecanismo radica, principalmente, en que el ciudadano recabe datos suficientes para tener confianza de utilizar un medio tan novedoso de emisión del voto.

Este mecanismo tiene como mayor ventaja (respecto a las otras opciones viables) que los votos se registran directa y automáticamente en el sistema, sin necesidad de intermediarios, lo que favorece el conteo de votos haciéndolo rápido y dotándolo de certeza.

### **3.3 Voto postal o por paquetería**

Al igual que las opciones anteriores, en este mecanismo lo primero que debe realizar la persona privada de libertad es tener la posibilidad de registrarse en la lista nominal de personas recluidas en prisión preventiva y requerir por el medio que se considere conveniente, que le registren como persona que quiere votar por paquetería.



Más tarde, le serían entregadas en sobre cerrado y con certificación del INE las boletas de la elección correspondiente, las cuales deberá marcar con la selección deseada y enviar de regreso por paquetería para que su sufragio sea considerado en el conteo de votos.

Este mecanismo es el que más anticipación requiere, pues debe existir un plazo para el registro, otro para el envío de las boletas a las personas en prisión preventiva y un último plazo para que las mismas personas privadas de libertad logren enviar las boletas con la selección marcada con el propósito de que lleguen a tiempo para el conteo y cómputo.

Esta forma de emisión del voto se ha utilizado en México desde el 2006 y perfeccionado en 2018, siendo habilitado desde sus inicios y hasta la fecha, únicamente para los mexicanos residentes en el extranjero.<sup>73</sup>

Seleccionar este medio puede ser una gran alternativa para la prueba piloto ya que es un mecanismo que ha sido probado en otro contexto donde el ciudadano se encuentra fuera de su distrito y sección correspondiente y ha demostrado ser eficiente.

Las personas privadas de libertad contarían con un alto grado de privacidad y seguridad al sufragar y el INE podría tener más control y certeza del número de personas recluidas que tengan intención de emitir el voto activo.

#### **4. Propuesta de mecanismo**

Ante la exposición a rasgos generales de la forma en que se emplearía cada uno de los mecanismos para la emisión del voto de las personas en prisión preventiva y teniendo un panorama concreto de las ventajas y desventajas de emplear cada uno de ellos, puedo concluir lo siguiente.

---

<sup>73</sup> Villaseñor, Elio et al., “El voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la contienda electoral del 2018” Brújula Ciudadana, nueva época, núm. 95, p. 55 <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2018/01/Brujula-Voto-exterior-2018.pdf>

Para la suscrita, el voto por paquetería es la opción que más ventajas aporta respecto a los otros mecanismos.

Primero, por ser un medio probado en personas que se encuentran fuera de su sección electoral con resultados eficaces por lo que solo es necesario replicar y adaptar para la ciudadanía privada de libertad con los parámetros que ya se tienen establecidos para este mecanismo.

Segundo, porque es un mecanismo que no requiere tantos intermediarios entre el INE y el votante, lo que da más seguridad, certeza y evita riesgos humanos.

Tercero, por la situación que estamos viviendo en el país y en el mundo con la pandemia causada por el covid-19 dado que la planeación, organización y ejecución del mecanismo no requiere actividades presenciales.

En ese sentido y conforme a la legislación electoral, las actividades para lograr el objetivo involucran que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) cerciore que las personas privadas de libertad se encuentren en el padrón electoral y les hagan saber que tienen la posibilidad de solicitar el registro al mismo, después, la DERFE debe elaborar la lista nominal de los ciudadanos privados de libertad en prisión preventiva e implementar un sistema de voto por paquetería para éstas.

Adicionalmente, debe emitir lineamientos que establezcan:

- Las características generales que debe cumplir el sistema del voto por paquetería para las y los mexicanos privados de libertad a espera de sentencia.
- La Organización y Operación del voto por paquetería para las y los mexicanos privados de libertad a espera de sentencia.

Por otro lado, corresponde a distintos órganos del INE (dependiendo de sus facultades) la elaboración de programas de divulgación de información para concientizar a los reclusos sobre la importancia del voto y el funcionamiento del mecanismo del voto por paquetería.

## **II. Propuesta de Reforma Constitucional**

Si bien la sentencia JDC-352 dictada por la Sala Superior del TEPJF en 2018 reconoce el derecho a votar de las personas privadas de libertad a espera de sentencia y obliga al Instituto Nacional Electoral a elaborar un mecanismo que les dé la posibilidad de ejercer dicho derecho, sería conveniente que el cambio quedara plasmado en la Carta Magna.

La fracción II del artículo 38 constitucional ha quedado obsoleta desde la emisión de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF en 2018, es momento de derogarla por medio de un decreto de reforma constitucional y comenzar a redactar legislación aplicable.

Deben existir reglas claras para la planear, ejecutar y auditar el mecanismo del voto de las personas privadas de libertad en prisión preventiva.

Por lo anterior, considero que la modificación al artículo 38 debe quedar de la siguiente manera.

**Artículo Único.** - Se deroga la fracción II. del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**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. Se deroga.
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La 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.

### **III. Acción pendiente: Extender mecanismo a las personas con sentencia**

La sentencia del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano con numeral 352 que dio pie a reconocer el derecho al voto activo de las personas privadas de libertad en prisión preventiva fue polémica desde su votación y resolución, hasta la fecha.

De los 7 magistrados y magistradas que integran la Sala Superior, solo 4 apoyaron el proyecto de sentencia, fue el mínimo de votos para considerarse mayoría.

El derecho a sufragar de miles de personas recluidas a espera de sentencia pendía de un hilo que manejaban 7 magistrados. Afortunadamente, ganó la democracia.

A pesar de haber sido emitida en 2018 (la sentencia), todavía no rinde frutos por factores como la pandemia, el presupuesto y la organización del organismo electoral, sin embargo, marcó la pauta para re-plantear el derecho humano a votar que todos y todas tenemos.

El derecho a sufragar se debe reconocer, expandir y garantizar para las personas privadas de libertad en general, tanto para las que se encuentran esperando sentencia como para las que se encuentran purgando una pena.

Es momento de dejar de justificar preceptos constitucionales que fueron escritos en 1917, fracciones que no encajan con el contexto actual del país y que resultan indefendibles.

Las fracciones II y III del artículo 38 constitucional deben ser derogadas, el derecho a votar no puede condicionarse, es un derecho humano que debe ser protegido y garantizado como tal.

## Conclusiones

1. El derecho al voto activo cumple con las características esenciales de un derecho humano. Es universal, interdependiente, indivisible y progresivo, debe reconocerse y protegerse como tal, pues es clave para ejercer una participación política activa, de la que toda la ciudadanía mexicana sea parte y ayuda en la consolidación de más derechos sin poder ser separado de ellos.

El fundamento de una sana democracia es el derecho al voto, es la expresión máxima de voluntad del pueblo, de modo que, su protección y promoción para que se ejerza libremente incluso al encontrarse privado de la libertad, es de gran relevancia.

2. El poder legislativo emitió una reforma constitucional en materia de derecho penal en 2008 que reconoce expresamente el principio de presunción de inocencia y una en materia de derechos humanos en 2011 que dotó de nuevo contenido al artículo primero constitucional y reconoce una cobertura mayor a los derechos humanos, a raíz de lo anterior, el poder judicial ha hecho esfuerzos para expandirlo en casos concretos.

Sin embargo, la voluntad de ambos poderes es hasta ahora insuficiente ya que se siguen aferrando a la Constitución como última fuente para prevalecer ante todo lo demás y no dan cabida a admitir que el contexto social en que se crearon los supuestos de suspensión del artículo 38 son anacrónicos.

Para lograr cambios verdaderos es necesario que ambos poderes expandan el panorama y apliquen con completa seriedad 2 principios fundamentales para nuestro país: el principio pro-persona y el principio democrático.

El esfuerzo normativo debe ir aparejado de un cambio en la práctica e ideología de quienes aplican la ley y quienes resuelven los alcances e interpretaciones en casos concretos con el propósito de amparar los principios rectores del debido proceso y la dignidad humana de todo gobernado.

3. El artículo 29 de la Constitución Federal enuncia los derechos no susceptibles a suspensión o restricción, en ese catálogo se encuentran los derechos políticos y por ende el derecho al sufragio activo.

A pesar de lo anterior, se sigue aplicando la suspensión del derecho a votar cuando la persona se encuentra en prisión preventiva a la espera de una sentencia (fracción II. Del artículo 38) o cuando está purgando la pena (fracción III. Del artículo 38).

Esto quiere decir que la Constitución se contradice entre un precepto que señala que el derecho a votar es un derecho no susceptible a ser suspendido y otro precepto que contiene una restricción expresa al derecho a votar, evidentemente se ha reconocido como predominante la restricción expresa pues en la práctica es lo que se hace y aquí debe surgir la duda del porqué.

Considero que el peso más fuerte se le debe dar a la maximización del derecho y no a la suspensión de este porque reconocer que el derecho no puede suspenderse en los supuestos de las fracciones II y III del artículo 38 constitucional es darles un lugar en la participación democrática activa a las personas reclusas.

Como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos humanos “la suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático”, por tanto, el derecho a votar no debe ser suspendido.

4. Al observar la perspectiva internacional, encontramos que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos se inclinan a respaldar que el derecho al voto es un derecho fundamental y democrático que debe ser garantizado para todos los ciudadanos y solo restringirse en una minoría de supuestos, no obstante, al analizar casos concretos de derecho comparado,

encontramos que es una constante el restringir el voto a las personas privadas de libertad.

Es crucial crear una cultura de inclusión en cuanto el derecho humano a votar, el contexto político y social internacional de nuestra época lo pide. Las Naciones deben dar la posibilidad de votar a las personas privadas de libertad y podemos ser un país pionero en ello.

5. Desde los inicios del constitucionalismo mexicano, el derecho al voto se ha regulado de forma restrictiva y excluyente, puesto que lejos de ser un derecho, era (o es) un privilegio

Actualmente, la fracción II del artículo 38 Constitucional es opuesta al principio de presunción de inocencia, la cual (como se dijo anteriormente) es expresa desde la reforma penal del 2008 que la reconoce como un derecho fundamental del imputado en el artículo 20, apartado B de la misma Ley Suprema.

Las fracciones II y III son contrarias a la democracia, negarla a los que se encuentran privados de libertad, atenta directamente contra el principio democrático.

La redacción de las fracciones II y III del artículo 38 omiten distinguir entre delitos culposos y dolosos, diferenciarlos implicaría reconocer que es justo darles más peso a unos que a otros y necesario para justificar la imposición de una pena tan agresiva como lo es la suspensión de los derechos políticos.

En cuanto a las constituciones locales, la mayoría son omisas o remiten al artículo 38 constitucional. Lo interesante aquí es plantear si en algún momento va a existir la apertura y soberanía suficiente para que cada constitución decida en el plano local si maximiza el derecho de las personas en prisión preventiva para que les sea garantizado el ejercicio del voto activo y no se les imponga seguir la restricción expresa de la Constitución Federal conforme lo establecido en la jurisprudencia 20/2014 del pleno de la SCJN. Además esto entra en

contradicción con los derechos no susceptibles de ser restringidos de acuerdo con el artículo 29 Constitucional.

6. Es esencial dimensionar la falta de efectividad, agilidad y manejo del sistema penal en nuestro país y hacer algo al respecto.

El rezago, la falta de capacitación e incontables insuficiencias más se evidencian en el 34.6% de personas privadas de libertad a nivel Nacional esperando una sentencia del total de personas privadas de libertad.

Lo más grave es que la sentencia puede reconocer su inocencia, en esos casos, el tiempo perdido sin libertad es imposible de devolver.

7. Los criterios establecidos por la SCJN y la Sala Superior del TEPJF respecto al derecho a votar de las personas privadas de libertad ha evolucionado de manera paulatina.

En un principio, no había lugar a la permisión del ejercicio del voto en ningún supuesto, por considerarse que la suspensión era clara y no se podía contradecir la restricción expresa de la Constitución.

Más adelante, se reconoció el derecho a votar de las personas privadas de libertad en prisión preventiva pero se consideró inviable la ejecución, pues se encontraban materialmente imposibilitados para ejercer su derecho a sufragar.

El voto les fue permitido a las personas que encontrándose sujetas a proceso, no se encontraban privadas de libertad (aunque en la práctica no se llevó a cabo realmente).

La última sentencia prioriza el principio de presunción de inocencia sobre la suspensión de la fracción II de artículo 38 constitucional, reconociendo el voto de toda la ciudadanía privada de libertad a espera de sentencia y habilitando el ejercicio del derecho a sufragar libremente desde el 2021 (para la prueba piloto) y 2024 para todas y todos.



8. Todos los mecanismos existentes para la emisión del voto tienen ventajas y desventajas, en este trabajo, se considera el voto por paquetería o correo el más apto para ser utilizado en la prueba piloto del 2021 por contener el mayor número de beneficios respecto a las otras opciones viables, sin embargo, monitorear cada momento del proceso es de vital trascendencia para evitar corrupción dentro de las cárceles.

El derecho a votar es un derecho, no un privilegio. Esto se debe repetir hasta que quede claro para todas y todos, hasta que el 100% de la población mexicana tenga la posibilidad de ejercer el derecho a votar.

No basta con que las personas en prisión preventiva lo puedan ejercer, el siguiente reto es que todas las personas privadas de libertad, incluso las que se encuentran purgando una pena, tengan la posibilidad de ejercer el derecho a sufragar.

Este trabajo es un análisis y estudio completo que beneficia a las autoridades y sirve de guía concreta del tema para tomar decisiones pertinentes respecto al mecanismo que se debe utilizar en la prueba piloto del 2021, y así, podremos avanzar hasta que llegue el día en todas y todos los privados de libertad puedan ejercer su derecho al voto activo sin restricción, esa es la siguiente meta.

La ciudadanía reclusa no deja de ser gobernada, la inclusión de dicha población es respetar su derecho y dignidad humana, es darles voz en esta democracia.

## Bibliografía

### Libros y Artículos

1. ALANÍS, María del Carmen, *El desarrollo jurisprudencial de la suspensión del derecho al sufragio en México*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2, México, IJ-UNAM, 2012, pp. 225-257
2. BARRAZA, Arturo, *Apuntes de derecho electoral*, México, TEPJF, 2000, Libro 1, p. 415.
3. CABALLERO, José Luis, Artículo 1º, primer párrafo en Cossío, Ramón (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*, Tirant le Blanch, México, 2017, p. 55
4. CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, p. 137
5. CARPIZO, Jorge (coord.) *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1982, p. 267
6. COSSIO, Arturo, *El auto de formal prisión y el auto de vinculación a proceso*, Temas actuales del derecho. El derecho ante la Globalización IJ-UNAM, 2016, p. 38
7. DE FILIPPI, Primavera y WRIGHT, Aaron, *Blockchain and the law: The Rule of Code*, Cambridge, Harvard University Press, 2018, pp. 33-55
8. DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, España, Ariel, 7ª impresión, 2009, p. 291
9. FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2001, p. 38
10. FIX FIERRO, Héctor. *Derechos políticos de los mexicanos*, 2ª ed., México, IJ-UNAM, 2006, p. 117
11. FRANCO, Juan José, *El derecho humano al voto*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 59
12. GARCÍA, Sergio, *Votos particulares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reflexiones sobre control de convencionalidad*, 2ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, p.173

13. GEWIRTH, Alan. *The basis and content of human rights. The philosophy of human rights*, California, Morton E. Winston, 1989. p.83
14. GROSS, Daniel. "Why shouldn't prisoners be voters?" *The New Yorker*, febrero 2020. <https://www.newyorker.com/news/the-future-of-democracy/why-shouldnt-prisoners-be-voters>
15. GONZALEZ, Manuel, *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*, México, TEPJF, 2010
16. GUERRERO, Luis y CASTILLO, José. *Comentario al artículo 29, Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones* Ciudad de México, Porrúa, 2016, pp. 25-37
17. HUMPHREY, Carla. "El voto de las personas en prisión", *La Silla Rota*, México, septiembre 2020 <https://lasillarota.com/opinion/columnas/el-voto-de-las-personas-en-prision/433433>
18. Índice del Estado de Derecho en México 2019-2020, World Justice Project, Washington, USA, 2020. <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>
19. Instituto de Investigaciones en Política Criminal y Justicia (ICPR) "Highest to lowest – prison population rate" mayo 2020 [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=Al](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=Al)
20. LARA, Leoncio. *Derechos Humanos y Justicia Electoral*, México, TEPJF, 2003, col. de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, v. 4, p. 48
21. MAC-GREGOR, Eduardo y GUERRERO, Luis (coords.) *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, 9ª ed., México, Porrúa, 2016, p. 465
22. MANZO, Graciela. *Bloque de constitucionalidad en México*, México, SCJN- OACNUDH-CDHDF, 2013, p. 17
23. Museo de la Penitenciaría del Estado del Este (*Eastern State Penitentiary Museum*) Filadelfia, EUA <https://www.easternstate.org/explore/exhibits/prisons-today>
24. OLVERA, Alberto, *Ciudadanía y Democracia*, México, IFE, 2008, p. 123

25. OROZCO, Garibay Y PASCUAL, Alberto. *Nacionales, ciudadanos y extranjeros. La población del Estado mexicano*, 2ª ed., México, col. Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2010, p. 357
26. PECES-BARBA, Gregario. et al. *Textos básicos sobre derechos humanos*. Madrid, UCM, 1973, p. 210
27. PICARDO, Sonia. *Derechos políticos como derechos humanos*, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed., México, IIDH - Universidad Heidelberg - International IDEA - TEPJF - IFE, 2007, p. 286
28. RASCIONI, Nora, *Suspensión de los derechos políticos del ciudadano. Casos en México y Argentina*, México, TEPJF, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 24, 2014, p. 172
29. Redacción BBC. ¿Qué país tiene la tasa de presos más alta del mundo y cuál es el de América Latina?, BBC, 2018 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44047889>
30. ROS, Laia. "Historia de la esclavitud de los Estados Unidos", *La Vanguardia*, septiembre 2020 <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200612/481705162985/estados-unidos-esclavitud-historia.html>
31. RUIZ, Dolores, *Derecho y valores en las democracias constitucionales: apuntes para una ética jurídica desde la libertad, la igualdad y la fraternidad*, SCJN, 2015, p.182
32. SALAZAR, Pedro et al., *Derechos humanos y restricciones: los dilemas de la justicia*, 1ª ed., México, Porrúa, 2015, p.159
33. SERRANO, Fernando, *La interpretación conforme a la Constitución: Serie 63 de Estudios Jurídicos*, México, UNAM, 2008, p.205
34. TACHER, Daniel, *Suspensión de derechos políticos por causa penal. Serie 63 de comentarios a las sentencias del tribunal electoral*, México, TEPJF, 2014, p.176
35. VILLASAJONA, Josep, "La justificación de la abstención", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 104, Abril-Junio 1999, pp. 178-179
36. VILLASEÑOR, Elio et al., "El voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la contienda electoral del 2018" *Brújula Ciudadana*, nueva

época, núm. 95, p. 55 <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2018/01/Brujula-Voto-exterior-2018.pdf>

37. YEPES, Rodrigo. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2ª ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 25.

## Legislación

1. Código Electoral del Estado de Coahuila. [http://www.iec.org.mx/v1/images/legislacion/coa163\\_.pdf](http://www.iec.org.mx/v1/images/legislacion/coa163_.pdf)
2. Código Nacional de Procedimientos Penales. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf)
3. Código Penal Federal. <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/>
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

## Tesis, Jurisprudencias y Sentencias

1. Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, 38/2014. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional. [http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/236Párrafo57](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/236Párrafo57)
2. Jurisprudencia 29/2002 (3a.) Derechos fundamentales de carácter político electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva
3. Jurisprudencia 20/2010. Derecho político electoral a ser votado. incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 7, 2010, pp. 17-19.
4. Jurisprudencia 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. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis

en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 76, 77 y 78.

5. SUP-JDC-2045/2007. Actor: Juan Ignacio García Zalvidea. Autoridad Responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de su vocalía en la Junta Distrital Ejecutiva 03 en el Estado de Quintana Roo. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02045-2007.htm>
6. SUP-JDC-352/2018. Actores: Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López. [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutori\\_a/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutori_a/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)
7. 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. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00085-2007.htm>
8. Tesis P. IX/2007 (9a) Tratados Internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. interpretación del artículo 133 constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 6. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172650>
9. Tesis 1a. CCXV/2009 (9a), Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
10. Tesis I.5o.C. J/30 (9a.) Dignidad Humana. Definición. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre 2011, Tomo 3, p. 1528 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160870>
11. Tesis I.5o.C. J/31 (9a.) Dignidad Humana. Su naturaleza y concepto. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre 2011, Tomo 3, p. 1529 <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160869>
12. Tesis P./J. 33/2011 (9a) 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, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

13. Tesis 1a. I/2012 (10a.) Presunción de inocencia. El principio relativo está consignado expresamente en la constitución política de los estados unidos mexicanos, a partir de la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2917.  
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000124>
14. Tesis 1a. CCXV/2013 (10a.) Derechos Humanos. Requisitos para restringirlos o suspenderlos conforme a los artículos 1o. de la constitución política de los estados unidos mexicanos y 30 de la convención americana sobre derechos humanos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 557  
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003975>
15. Tesis 1a./J. 24/2014 (10a.) Presunción de inocencia como regla de trato procesal, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 497.  
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006092>
16. Tesis XXVII.3°.J/25 (10a), Derechos Humanos. Obligaciones de protegerlos en los términos del artículo 1°, párrafo tercero, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero 2015  
<https://sif.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2008516&Clase=DetalleTesisBL>
17. Tesis 1a./J. 66/2015 (10a) Igualdad. Cuando una ley contenga una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto a la luz de aquel principio, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
18. Tesis 2a./J. 163/2017 (10a.) Restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades. su contenido no impide que la suprema corte de justicia de la nación las interprete de la manera más favorable a las personas, en términos de los propios postulados constitucionales, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 487  
<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015828>
19. Tesis VI.2o.P. J/2 (10a.) Prisión preventiva. La pena máxima como única razón para justificar su imposición como medida cautelar, vulnera el

principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, contenido en los artículos 20, apartado b, fracción i, de la constitución política de los estados unidos mexicanos y 7 y 8 de la convención americana sobre derechos humanos, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, noviembre de 2018, Tomo III, página 2077. <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018459>

### **Informes, documentos y otros instrumentos normativos**

1. Asamblea General de la ONU, A/73/139, *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias*, 2018. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/218/72/PDF/N1821872.pdf?OpenElement>
2. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 167; Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 183
3. Corte IDH, El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párrafo 20
4. INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, octubre 2020 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf)
5. INE/CG403/2019 Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112344/CGor201908-28-ap-18.pdf>
6. INE/JGE86/2020 Acuerdo de la junta general ejecutiva del instituto nacional electoral, por el que se aprueba a la dirección ejecutiva de organización electoral la modificación al presupuesto de los proyectos específicos denominados “f131910 integración y funcionamiento de órganos temporales y permanentes”, “f134610 voto de las personas en prisión preventiva en materia organización electoral”, “1133010



integración y funcionamiento de órganos temporales” y “1133110 integración funcionamiento de órganos permanentes”, mismos que forman parte de la cartera institucional de proyectos 2020 del instituto nacional electoral.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114195/JGEx202007-03-ap-7-1.pdf>

7. INE, Sistema De Registro Para Votar En El Extranjero, enero 2021  
[https://Votoextranjero.Ine.Mx/Srve\\_Ciudadano/App/Ciudadano/Inicio?Execution=E5s1](https://Votoextranjero.Ine.Mx/Srve_Ciudadano/App/Ciudadano/Inicio?Execution=E5s1)
8. Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para los procesos electorales locales 2020-2021  
[https://votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo\\_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859](https://votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859)
9. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Cuaderno Mensual de Información y Estadística Penitenciaria Nacional Octubre 2020*.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594396/CE\\_2020\\_OCTUBRE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594396/CE_2020_OCTUBRE.pdf)