



---

# PRIMERA INSTANCIA

## REVISTA JURÍDICA

---

Número 15, Volumen 8  
Julio-diciembre  
2020

[www.primerainstancia.com.mx](http://www.primerainstancia.com.mx)  
ISSN 2683-2151

**DIRECCIÓN Y COMITÉ EDITORIAL DE REDACCIÓN**  
***REVISTA PRIMERA INSTANCIA***

EDITOR y DIRECTOR GENERAL  
**Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano**  
Profesor e investigador  
Universidad Autónoma de Chiapas, México.

DIRECTOR HONORARIO  
**Dr. Hugo Carrasco Soulé**  
Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

COEDITOR GENERAL  
**Dr. Jaime Alfonso Cubides Cárdenas**  
Profesor de la Universidad Católica de Colombia.

EDITOR EN SUDAMÉRICA  
**Dr. Manuel Bermúdez Tapia**  
Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú.

COMITÉ EDITORIAL  
**Ana Carolina Greco Paes**  
Professora na Toledo Centro Universitário, Brasil.  
**Angelo Vigliani Ferraro**  
Director Centro de Investigación “Mediterranea International Centre for Human Rights  
Research, Italia.  
**Juan Marcelino González Garcete**  
Profesor de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.  
**Pamela Juliana Aguirre Castro**  
Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador.  
**Patricio Maraniello**  
Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
**René Moreno Alfonso**  
Abogado. Profesor de la Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia.

ASESORAMIENTO CIENTÍFICO  
**Dra. Jania Maria Lopes Saldanha**  
Profesora en la Universidad Federal de Santa María, Brasil.

COORDINADORA DEL COMITÉ EDITORIAL  
**Neidaly Espinosa Sánchez**  
Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos.

REVISTA PRIMERA INSTANCIA, número 15, volumen 8, julio a diciembre de 2020, es una revista electrónica arbitrada en español de difusión vía red de cómputo desde el 2013, resultado de investigaciones científicas originales e inéditas, difunde resultados de estudios empíricos y teóricos preferentemente del área jurídica, con la periodicidad semestral (enero-junio / julio-diciembre).

Boulevard Presa de la Angostura, número 215-12, Fraccionamiento Electricistas Las Palmas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29040, Tel. (52961) 6142659, página web: <http://www.primerainstancia.com.mx/revista-primerainstancia/>

Correo [primerainstancia@Outlook.com](mailto:primerainstancia@Outlook.com).

Alfonso Jaime Martínez Lazcano, titular de la Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-061813141600-203, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ISSN 2683-2151.

Las opiniones de los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

---

# Editorial

La humanidad continua inmersa en la pandemia por el virus SARS – COV2, que ha provocado que, en comparación con los datos que reportamos en el número anterior: de 4,687,320 personas contaminadas, al día de hoy 31,937,244, lo que representa un incremento del 14% en el período de 136 días y de 313, 973 personas fallecidas a 977,624 en el lapso indicado, lo que es un incremento del 31.47% de acuerdo con los datos de la Jonh Hopkins University.<sup>1</sup>

En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de los países más afectados en base a la densidad de población, en este rubro sobresale Perú con un impacto en el 0.090% de habitantes; asimismo no todos los países que más destinan presupuesto al sector salud son los menos afectados, por ejemplo Estados Unidos consigna el 14.3% del Producto Interno Bruto, es la nación que más fallecimientos tiene, ya que en relación con la fecha del primer caso al 7 de septiembre de 2020, cuentan con un promedio de 822 muertes por día; países con relativa población, como Ecuador tienen el mismo porcentaje de decesos que España 0.062% inclusive con menos tiempo de la pandemia.

Tabla no. 1. Muestreo de COVID.

<b>País</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Muertes (1)</b>	<b>%población</b>	<b>PIB (2)</b>	<b>Inicio</b>	<b>Días</b>	<b>Promedio Fallecimientos/día</b>
<b>EEUU</b>	328 Millones	189,166	0.057%	14.3%	21/01	230	822
<b>Brasil</b>	211 Millones	129,960	0.061%	4.0%	25/02	195	666
<b>México</b>	130 Millones	67,558	0.051%	2.8 %	27/02	193	350
<b>Italia</b>	60 Millones	35,553	0.059%	6.5%	21/02	199	178
<b>Perú</b>	33 Millones	29,838	0.090%	2.9%	06/03	185	161
<b>España</b>	47 Millones	29,516	0.062%	6.2%	13/02	207	143
<b>Colombia</b>	50 Millones	21,412	0.042%	5.3%	06/03	185	115
<b>Ecuador</b>	17 Millones	10,576	0.062%	2.8%	29/02	191	55
<b>Chile</b>	19 Millones	11,652	0.061%	5.2%	03/03	188	62
<b>Argentina</b>	45 Millones	9,912	0.022%	9.4%	03/03	188	53

Fuente: Elaboración propia. Realizado el 7 de septiembre de 2020 a las 18. Horas (México)

<sup>1</sup> COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU), véase: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, última consulta 24/09/2020, 10:11 hora de la Ciudad México.

En este número se presentan artículos de destacados juristas con temas de gran importancia para comprender los fenómenos jurídicos actuales: DESAPARICIÓN FORZADA. DEL CASO RADILLA PACHECO AL DE ALVARADO ESPINOZA Vs. MÉXICO, Alfonso Jaime Martínez Lazcano; ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Diana Marcela Peña Cuellar y Astrid Daniela Vidal Lasso; ÉTICA Y PRINCIPIO DE PUBLICIDAD ANTE LA LUCHA CONTRA LAS NOTICIAS FALSAS, MEJORANDO LA TRANSPARENCIA EN EL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Beatriz Ferruzzi Rebes y Marcus Vinicius Feltrim Aquotti; EL DERECHO A LA SALUD EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE IDH: DE LA TUTELA INDIRECTA A LA JUSTICIABILIDAD AUTÓNOMA, Julio Martín Fernández Huaranca; LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEMOCRACIA, Luis Gerardo Rodríguez Lozano; LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES SOBRE PLANTAS MEDICINALES EN LA HUASTECA POTOSINA, Carlos Ernesto Arcudia Hernández, Blanca Torres Espinosa y Sara Berenice Orta Flores; PRISIÓN, LÍMITES AL EJERCICIO DEL SUFRAGIO. DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO CONVENCIONAL, María Magdalena Vila Domínguez; LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y LAS CORTES NACIONALES, Haideer Miranda Bonilla.

Estamos inmersos en una revolución jurídica, esencialmente por la influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito interno de los países latinoamericanos adheridos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos que requiere de muchas voces y reflexiones para comprender los nuevos parámetros de protección a los derechos humanos.

Esperando que nuestra publicación venga a contribuir y a impulsar la nueva cultura jurídica de protección de los derechos humanos.

Alfonso Jaime Martínez Lazcano  
Editor y Director General

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 24 de septiembre de 2020.

## ÍNDICE

### **DESAPARICIÓN FORZADA. DEL CASO RADILLA PACHECO AL DE ALVARADO ESPINOZA Vs. MÉXICO.**

Alfonso Jaime Martínez Lazcano.....11

### **ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA**

Diana Marcela Peña Cuellar y Astrid Daniela Vidal Lasso.....37

### **ÉTICA Y PRINCIPIO DE PUBLICIDAD ANTE LA LUCHA CONTRA LAS NOTICIAS FALSAS, MEJORANDO LA TRANSPARENCIA EN EL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Beatriz Ferruzzi Rebes y Marcus Vinicius Feltrim Aquotti.....57

### **EL DERECHO A LA SALUD EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE IDH: DE LA TUTELA INDIRECTA A LA JUSTICIABILIDAD AUTÓNOMA**

Julio Martín Fernández Huaranca.....89

### **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEMOCRACIA**

Luis Gerardo Rodríguez Lozano.....112

**LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES  
SOBRE PLANTAS MEDICINALES EN LA HUASTECA POTOSINA**

Carlos Ernesto Arcudia Hernández, Blanca Torres Espinosa y Sara Berenice Orta  
Flores.....137

**PRISIÓN, LÍMITES AL EJERCICIO DEL SUFRAGIO. DESDE UNA  
PERSPECTIVA DEL DERECHO CONVENCIONAL**

María Magdalena Vila Domínguez.....159

**LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS  
Y LAS CORTES NACIONALES**

Haideer Miranda Bonilla.....185



# PRISIÓN, LÍMITES AL EJERCICIO DEL SUFRAGIO. DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO CONVENCIONAL<sup>1</sup>

---

María Magdalena VILA DOMÍNGUEZ\*

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Contexto de la Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulados.* III. *Prisión preventiva en México.* IV. *Presunción de inocencia y derecho al sufragio.* V. *El derecho al sufragio en prisión en el mundo.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

Resumen: La evolución en el reconocimiento de los derechos políticos de la ciudadanía, a través de la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha constituido un avance exponencial en las sociedades democráticas, como el caso de México, al presentar la posibilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer el sufragio en las próximas elecciones federales.

Palabras clave: Ciudadanía, derechos humanos, derechos político-electorales, presunción de inocencia, sufragio.

---

<sup>1</sup> A la luz de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulados, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 20 de febrero de 2019, (véase en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf), consultado el 14/05/2020). Trabajo recibido el 25 de mayo de 2020 y aprobado el 03 de septiembre de 2020.

\* Doctora en Derecho Público y Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, por el Instituto Nacional de Estudios Fiscales. Licenciada en Derecho por la Universidad Valle del Grijalva. Especialista en Derecho Electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente Consejera Electoral del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas, México. Contacto: mavidol802@hotmail.com



Abstract: The evolution in the recognition of the political rights of the citizenry, through the judgment of the Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, have constituted an exponential advance in democratic societies, as in the case of Mexico, by presenting the possibility that persons in preventive detention may exercise suffrage in the next federal elections.

Keywords: Citizenship, Human rights, political-electoral rights, presumption of innocence, Suffrage.

## I. INTRODUCCIÓN

México ha sido progresista en materia de Derechos Humanos, aunque ha sido largo y nada fácil el camino para lograrlo, recordemos la condena que hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al resolver el caso Rosendo Radilla Pacheco, que significó un antes y un después de los derechos fundamentales de los mexicanos.

La presente investigación abordará el estudio y análisis de la población penitenciaria, como un grupo en condiciones de vulnerabilidad, que ha sido invisible, abandonado y segregado. El Estado Mexicano está obligado a garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos, implementando medidas de inclusión, participación, igualdad y equidad. En efecto, porque suspender, de inicio, el ejercicio del voto activo a las personas privadas de su libertad es atentatorio de los derechos y violenta el principio de progresividad. Además, porque ello, hace inaplicable el principio de presunción de inocencia que habilita para ejercer el voto a cualquiera que no haya sido sentenciado.

Aún quedan temas pendientes en la agenda, el abordado en esta investigación es prueba de ello, sin soslayar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, violencia en todos los aspectos, física, laboral, sexual, doméstica, política, psicológica, por citar algunas; los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, cuyo avance ha sido lento.

## II. CONTEXTO DE LA SENTENCIA SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADOS

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido la autoridad jurisdiccional garante y pionera en proteger derechos electorales fundamentales a la luz del control *ex officio* de convencionalidad, como en el caso de Jorge Hank Ronh, entonces aspirante a candidato a Gobernador del Estado de Baja California, garantizando el ejercicio pleno de su derecho a ser votado, resuelto en 2007.<sup>2</sup>

A más de una década de emitir ese precedente, se revolucionó la forma de impartir justicia electoral, convirtiéndose el Tribunal Electoral Federal, en garante de constitucionalidad y convencionalidad. La sentencia que se analizará en este apartado, es prueba de ello.

Inicia el juicio ciudadano, con unos escritos presentados el 1 de junio de 2018, vía *per saltum* ante la Sala Superior, por los actores, para solicitar la facultad de atracción de sus demandas. Los actores, quienes se auto adscriben como indígenas “tsotsiles”, señalan que fueron aprehendidos por, la entonces, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas en 2002, y que se encontraban reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, en el municipio de Cintalapa, Chiapas, derivado de diversas causas penales en las que no se ha dictado sentencia. En ese contexto, como personas cuya inocencia no ha sido desacreditada solicitaron que se garantice su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales a celebrarse el 1 julio de 2018. Para ello, impugnaron la omisión del Instituto Nacional Electoral (INE) de dictar medidas que les permitan ejercer su derecho al voto.

Señalan que desde que fueron detenidos y hasta la fecha se les ha violentado su derecho de votar, primero, porque con motivo de la normatividad interna de ese lugar les retiraron su credencial para votar con fotografía. Segundo, porque a pesar de que aún no hay una sentencia condenatoria en su contra, la autoridad administrativa electoral no ha dictado los mecanismos necesarios a efecto de que puedan ejercer su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales. Refieren que en la situación en que se encuentra debe imperar el principio de presunción de inocencia, puesto que, insisten, no hay una sentencia que los haya declarado culpables. Alegan que desde el momento de su detención fueron

---

<sup>2</sup> (Véase en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00695-2007.htm>, consultado el 14/05/2020).

torturados y no se les informaron los motivos de su aprehensión mediante su lengua originaria, situación que se ha prolongado durante más de quince años sin tener una sentencia que haya causado ejecutoria, lo cual no está controvertido en autos. Asimismo, señalan que viven en una situación muy precaria dentro del reclusorio, no cuentan con visitas regulares y viven en condiciones infrahumanas, procesados por un delito que no cometieron.<sup>3</sup>

En síntesis, los agravios son: 1. Que el Estado, por conducto del INE, ha sido omiso en establecer mecanismos tendientes a garantizar el derecho a votar de aquellas personas que se encuentran en prisión, en razón de encontrarse sujetos a un proceso penal en el que aún no han sido sentenciadas. 2. Al no garantizar el derecho en el supuesto referido realiza una interpretación del derecho al voto de una manera restrictiva, lo cual se contrapone con lo señalado en el artículo 35, párrafo uno, constitucional y los tratados internacionales en los que está plenamente garantizado, artículos 8.2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 3. Los actores sostienen que el artículo 38, fracción II, de la Constitución debe interpretarse de tal forma que coexista el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia.<sup>4</sup>

El órgano jurisdiccional advirtió como pretensión de los actores, que dicha autoridad le ordene al INE que realice las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en las elecciones tanto locales como federales, desde el lugar donde se encuentran en reclusión.<sup>5</sup>

La Sala Superior, en una interpretación sistemática de los artículos 1º, primer párrafo y segundo, 35 fracción I, 38, fracción II y 20, Apartado B, fracción I, constitucionales, en relación con los numerales 14, párrafo segundo y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia. Por tanto, de manera paulatina y progresiva, el INE debe implementar una primera etapa de prueba, antes de las elecciones de dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva. El mencionado programa será desarrollado por la

---

<sup>3</sup> Sentencia SUP-JDC-352/2018, p. 5.

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 6.

autoridad electoral federal en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.

Lo anterior, tomando como base diversos aspectos: Grupo vulnerable. La parte actora pertenece a un grupo vulnerable de manera transversal, al combinarse que son personas sujetas a prisión preventiva y que, además, se auto adscriben como “tsotsiles” habitantes del municipio de Simojovel. Al respecto, la Corte Interamericana ha determinado que las personas detenidas son vulnerables al potencial abuso de sus derechos, pues se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad ante la frecuente falta de políticas públicas y condiciones de violación sistemática de sus derechos humanos que son frecuentes en las prisiones. Paralelo a lo anterior, la Sala superior ha determinado en diversos precedentes que, al tratarse de integrantes de comunidades indígenas, deben tomarse en consideración determinadas particularidades y obstáculos que tradicionalmente han generado una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor.

Dicho estudio, se realizó bajo las disposiciones normativas previstas en la fracción II del artículo 38 de la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el artículo 38 contempla tres causas que pueden motivar la suspensión de derechos políticos, a saber: 1. Fracción II, derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal la que convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos. 2. Fracción III, derivada de una condena con pena privativa de libertad, que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria. 3. Fracción VI, que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad.<sup>6</sup>

La sentencia en análisis cita que en otros países como Canadá, en el caso *Sauvé vs. Canadá* (2002 SCC 68),<sup>7</sup> así como en Francia e Italia se ha declarado la invalidez de

---

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, (véase en: <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf> SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, consultado el 15/05/2020).

<sup>7</sup> *Caso Sauvé vs Canadá* (2002 SCC 68). La Suprema Corte de Canadá declaró inválido tal artículo por contraponerse al derecho del sufragio previsto en la sección III del *Charter of Rights and Freedom*. La Suprema Corte canadiense determinó que la medida no superaba un test de proporcionalidad. Así, se afirmó:

preceptos que impiden el derecho al voto de personas que han sido condenadas por delitos, e incluso se ha diferenciado el tipo de delito que podría llevar a una sanción adicional como la de suspensión de derechos. En Reino Unido, se contempla la posibilidad de imponer como pena la pérdida del derecho al sufragio mediante resolución judicial. Dicha práctica también fue declarada incompatible con la Convención Europea de Derechos Humanos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirst vs. Reino Unido*. Incluso refiere que la Sala Superior se ha pronunciado en relación con el derecho al voto de personas que han sido sentenciadas con privación de la libertad y han sido beneficiadas con algún sustitutivo de la pena y ha determinado que tienen derecho a votar. En tales criterios ha sido protectora de este derecho, con lo cual se evidencia la interpretación progresiva de los derechos político-electorales. Sin embargo, en el caso en estudio, únicamente se solicitó la interpretación del artículo 38, fracción II, que se acota al supuesto de las personas que están sujetas a proceso y en prisión, pero que no han sido sentenciadas, es decir, en prisión preventiva.

Así, la sentencia en análisis determina que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad facultada para implementar una primera etapa de prueba en todas las circunscripciones electorales, en varias entidades federativas y diversos reclusorios, antes de las elecciones de 2024, para garantizar que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto.

Si bien el INE no ha emitido algún acuerdo de cumplimiento al respecto, de cómo implementar dicha medida, sí incluyó en su presupuesto y en el programa anual de organización electoral, el llevar a cabo dicha prueba. En el acuerdo INE/CG403/2019, del Consejo General aprobó el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2020 y hace referencia a dicha actividad:

*“...Prever y disponer de estos proyectos, permitirá garantizar el cumplimiento de la función electoral, y, sobre todo, se dotará de certeza y legalidad al Proceso Electoral Federal 2020-2021, a fin de alcanzar la renovación completa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de manera pacífica y ordenada, contribuyendo así, a la*

---

*“Section 51(e) does not meet the proportionality test. In particular, the government fails to establish a rational connection between s. 51(e)’s denial of the right to vote and its stated objectives”.*

*estabilidad política, social y económica del país. Asimismo, se incorporan los preparativos de las elecciones de 15 Gubernaturas (conteos rápidos de las elecciones a gubernatura y de la integración de la Cámara de Diputados), la actualización de diversos sistemas informáticos institucionales que se utilizan en la preparación de la Jornada Electoral, durante la misma y posterior a ella, los preparativos del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, la estrategia nacional de difusión, la **preparación para la implementación de una prueba piloto para el voto de las personas en prisión preventiva**, el voto electrónico en territorio nacional, entre otros....”<sup>8</sup>*

Para ello, el INE deberá tomar en consideración que en México existen 304 Centros Penitenciarios, con una población de 200,753 personas en prisión, de acuerdo al primer Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2019).<sup>9</sup>

### III. PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO

Con la reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea el nuevo sistema penal acusatorio implementado a nuestro sistema jurídico, que garantiza el debido proceso contemplado en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. Los requisitos o garantías mínimas del justo o debido proceso penal, al que se refiere la reforma al artículo 20 Constitucional, entre otros y en lo aplicable a este caso, la presunción de inocencia.

“El párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución General de la República, alude a la prisión preventiva como una medida cautelar personal, y dispone “El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de

---

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG403/2019, p. 22, (véase en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112344/CGor201908-28-ap-18.pdf>, consultado el 14/05/2020).

<sup>9</sup> Primer informe de gobierno, 2019, p. 14, (véase en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>, consultado el 15/05/2020).

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>10</sup>

“El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Al respecto las medidas cautelares personales pueden ser restrictivas o privativas de la libertad personal que adopte el Tribunal contra el imputado. De acuerdo al principio de presunción de inocencia, el imputado durante el proceso tiene el pleno goce de sus derechos constitucionales, y debe ser tratado como cualquier otro ciudadano, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitirá por el juez de la causa”.<sup>11</sup>

El Instituto de Justicia Procesal Penal en México, que ha promovido el respeto de derechos humanos en el sistema de justicia penal, afirma que la prisión preventiva o prisión sin condena es una medida cautelar señalada en el derecho internacional y en la legislación mexicana como excepcional, pues su uso indiscriminado viola el derecho de las personas imputadas de delito a que se presuma su inocencia y suele imponer a estas, sus familias, su comunidad y al propio Estado costos económicos y sociales desproporcionados, innecesarios e injustos. Estándares internacionales universales y regionales consideran, la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima. Asimismo, recomiendan que, de ser absolutamente necesaria su imposición, no deberá durar más del tiempo que sea necesario para la investigación del delito y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano.<sup>12</sup>

En otro aspecto, encontramos la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de una prisión preventiva sin límites, según opinión de Rodolfo González Espinosa, afirmando que el 30 de octubre de 2019, la primera sala de la Suprema Corte de

---

<sup>10</sup> CABRERA MANRIQUE, Cristina, *La medida cautelar de prision preventiva en el nuevo sistema penal*, Poder Judicial de Guanajuato, (véase en: <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20MA.%20CRISTINA%20CABRERA%20MANRIQUE.pdf>, consultado el 15/05/ 2020).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Instituto de Justicia Procesal Penal A.C., (véase en: <http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/prision-sin-condena>, consultado el 15/05/2020).

Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la contradicción de tesis 155/2019, bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la cual se decidió sobre la ampliación del plazo a la prisión preventiva.

En ella, se estudiaron dos criterios contendientes. Por un lado, la tesis que señalaba que la prisión preventiva no podrá exceder “en ningún caso” a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado –aun y cuando se tratara del delito de secuestro-. Por lo que en el supuesto de que fenezca ese plazo, el imputado debería ser puesto en inmediata libertad, sin que exista impedimento alguno para que se impongan otras medidas cautelares. Por otro lado, la tesis que sostiene que los delitos de delincuencia organizada y secuestro constituyen un régimen de excepción y, por tanto, a pesar de transcurrido el plazo de dos años, los imputados deberían permanecer detenidos.

En la citada contradicción de tesis, la primera sala consideró que ambos criterios no son contradictorios, en el sentido de que el ejercicio del derecho de defensa es la excepción constitucionalmente contemplada del plazo de dos años. Por lo tanto, la primera sala decidió mantener la vigencia de ambos criterios, validando así la justificación de una prisión preventiva que supere el plazo máximo constitucional impuesto, pues se trata de delitos de excepción. Con esta sentencia, se mantiene el *status quo* de la excepcionalidad de ciertos delitos sobre la prisión preventiva oficiosa y, por consiguiente, la visión de un sistema meta legal dentro del proceso penal.<sup>13</sup>

Así, Mara Gómez Pérez, especialista en administración de justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en su obra “La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales”, refiere que hay que reconocer que el nuevo código sí contiene algunas reglas generales loables. Por ejemplo, contempla el principio general de presunción de inocencia, artículo 13, y 113, fracción I; y también dispone expresamente que la prisión preventiva será excepcional, artículo 19. Además, establece que las medidas cautelares sólo podrán durar el tiempo indispensable, y que en particular la prisión preventiva: tendrá la duración máxima de un año; que el juez deberá justificar las razones por las cuales la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el

---

<sup>13</sup> GONZÁLEZ ESPINOSA, Rodolfo, La Suprema Corte y su decisión a favor de una prisión preventiva sin límites, *Revista nexos, El juego de la Corte*, 12 de marzo 2020, (véase en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11499>, consultado el 15/05/2020).



imputado; que el juez no está autorizado para aplicar medidas cautelares, sin tomar en cuenta el objeto o finalidad de la misma, ni para aplicar medidas más graves que las previstas en el código; que se debe aplicar el principio de mínima intervención, que se debe llevar a cabo un análisis de la evaluación del riesgo y una supervisión de las medidas cautelares; y por último, que la prisión preventiva que ya ha sido impuesta, eventualmente puede ser revisada, sustituida o modificada. Si bien todos estos principios y reglas son plausibles, lo cierto es que su mera enunciación en el código no resulta suficiente.<sup>14</sup>

A lo anterior, se suma las estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México que realizó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, producto de la reforma, se han incorporado dos leyes: el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de marzo de 2014, y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada en el mismo medio, el 16 de junio de 2016. Dicha normativa indica, en su primer artículo, que el objetivo del sistema penitenciario es supervisar la prisión preventiva, ejecutar las sanciones penales y aplicar las medidas de seguridad que pueden ser dictadas a personas sentenciadas.

En el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 se reportaron 267 establecimientos penitenciarios estatales registrados al cierre de 2016: 92 recintos para hombres, 17 femeniles, 157 mixtos y un centro de alta seguridad para delitos de alto impacto. Estos establecimientos albergan a 188 mil 262 personas privadas de la libertad aunque la capacidad instalada es de 170 mil 772 camas útiles.

El uso de la prisión preventiva, a diferencia del uso de la cárcel como pena, consiste en utilizarla como medida cautelar. Es decir, privar de la libertad a las personas que aún no tienen una sentencia pero que podrían fugarse u obstaculizar la justicia mediante la manipulación u ocultamiento de pruebas. Según un estudio del Instituto de Investigación sobre Políticas Criminales, el uso excesivo del encarcelamiento conduce al hacinamiento, condiciones degradantes e inhumanas y pobres resultados de rehabilitación.

---

<sup>14</sup> GÓMEZ PÉREZ, Mara, “*La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales*”, p. 262, (véase en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/22.pdf>, consultado el 14/05/2020).

La saturación de los penales se debe, parcialmente, a las personas reclusas sin condena. Este tipo de población se encuentra encarcelada debido a que fueron acusados de cometer un delito pero aún se encuentran en proceso de tal modo que aún no tienen una sentencia. Al cierre del 2016, 65 mil 021 de las personas reclusas en los establecimientos penitenciarios no tenían sentencia, es decir, 35% de la población reclusa, de las cuales 93% son hombres. La proporción de personas sentenciadas fue de 65% para ese mismo año.

El uso excesivo de la prisión preventiva ha contribuido a llenar las cárceles del mundo. La evidencia mexicana es similar a la de sus jurisdicciones aledañas, cuyo promedio para Latinoamérica se estima en más del 40% de presos sin sentencia. De acuerdo con la proporción de personas sin sentencia, veintiún entidades se encuentran por encima del nivel nacional y catorce estados están arriba del promedio de la región. Destacan Michoacán de Ocampo donde casi el total de la población reclusa carece de sentencia, así como Baja California y Durango, donde 66% de las personas reclusas no tienen sentencia, seguidos de Oaxaca con 65% y Quintana Roo con 60%.

Otro punto que debe considerarse es la distribución de las personas dentro de las prisiones según su estatus jurídico. De acuerdo con la legislación mexicana, debe clasificarse a las personas que ameritan prisión preventiva de las que cumplen una condena. Asimismo, la CIDH señala que mezclar a quienes cumplen una sentencia condenatoria con quienes aún son parte de un proceso vulnera los derechos humanos, particularmente de este último grupo, pues no solo pierden sus ingresos y se separan de sus familias, también están expuestos a violencia, insalubridad así como la corrupción que se vive en las cárceles. Todo lo anterior sin haber demostrado su culpabilidad. Además, el organismo internacional reitera que, mantener reclusos a personas con procesos inconclusos, propicia que los jueces sean más propensos a dictar sentencias condenatorias, pues de lo contrario sería admitir que mantuvieron preso a un inocente.<sup>15</sup>

De acuerdo al primer Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2019), se tienen los siguientes datos:

---

<sup>15</sup> INEGI, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*, 2017, (véase en: [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en\\_numeros2.pdf](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf), consultado el 18/05/2020).

Cuadro 1. Población penitenciaria del fuero federal y fuero común 2019.

Año	Centros penitenciaros exist.	Población penitenciaria			Procesados			Sentenciados		
		Total	Fuero federal	Fuero común	Total	Fuero federal	Fuero común	Total	Fuero federal	Fuero común
2019	304	200,753	31,233	169,520	76,832	13,148	63,684	123,921	18,085	105,836

Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf><sup>16</sup>

Lo dicho hasta aquí, refleja que la norma sí prevé las garantías de respeto al debido proceso, pero se advierte que el problema está en su implementación por una parte y la poca eficacia institucional; lo anterior, porque recordemos el caso en análisis, los indígenas tsotsiles de Chiapas, México, fueron aprendidos en 2002, sin que hayan recibido sentencia al momento del dictado de la sentencia referida al inicio de la presente investigación, y que habían pasado dieciséis años, por supuesto, más de lo que debe durar la prisión preventiva, sin soslayar el delito por el cual fueron detenidos y que, además, a la entrada en vigor el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, debió aplicarse en su beneficio.

Lo abordado hasta aquí refleja, que ha existido una dilación por demás excedente en el proceso de dichas personas, ello también se vio reflejado en la merma de su derecho al sufragio, en su vertiente del voto activo.

Yurisha Andrade Morales, afirma que eso podría resolverse atendiendo el principio de progresividad, si congresos, autoridades electorales y jurisdiccionales, implementaran mecanismos para facilitar el voto desde prisión. En esa ruta hay trayectos ya recorridos en la experiencia comparada. La sentencia dictada por la Suprema Corte de Canadá en 2002 en el caso *Sauvé Vs. Canadá*, tiene que ver con una impugnación sobre la constitucionalidad de la reforma al artículo 51, inciso e), de la Ley Electoral canadiense, en la que el Parlamento dispuso la suspensión del derecho al voto a los reclusos que cumplieran una sanción de dos o más años de prisión. La Corte declaró inválido ese artículo por contraponerse con el derecho al sufragio.

<sup>16</sup> Primer informe de gobierno, 2019, p. 14, (véase en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>, consultado el 15/05/2020).

Algo similar ocurrió en Francia e Italia, donde fue declarada la invalidez de preceptos que impedían el derecho al voto de personas condenadas por delitos, e incluso se ha diferenciado el tipo de delito que podría llevar a una sanción adicional como la de suspensión de derechos. Está también la sentencia del caso *Hirst Vs. El Reino Unido*. Ahí, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tomó como base el modelo canadiense formulado por la Suprema Corte de Justicia en el caso *Sauvé vs. Canadá*.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, el 5% de la población penitenciaria son mujeres, los adultos mayores entre 60 y 65 años representan el 59.03% de los presos, los mayores de 66 años el 40.97%. A este grupo es necesario dar atención en los rubros de salud, medicamentos, dietas, equipos médicos, talleres, ubicación, accesibilidad y espacios adecuados que permitan una estancia digna en prisión.

El voto de los presos es preocupación global y representa un mecanismo garante de los derechos político-electorales que afianza inclusión en lugar del aislamiento y discriminación injustificada. A pesar de esa tendencia, en nuestro país aún no se encuentra regulado el voto desde prisión. Es cierto que la tendencia en varios países es prohibir el sufragio activo a personas que cuentan con sentencia firme, pero existen otros que reconocen el derecho a votar a incluso a personas privadas de su libertad con sentencia, como en Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, España y Sudáfrica.

El 5 de mayo de 2019, Panamá permitió el voto para elegir presidente de la República a 14 mil 500 personas privadas de su libertad, una medida conjunta que fue posible por la intervención de autoridades electorales y penitenciarias para instalar las mesas de votación en las prisiones. También se permitió que votaran desde centros penitenciarios 300 elementos de la Policía Nacional que realizan labores de seguridad externa de ese país, así como a 1 mil 110 custodios, quienes recibieron capacitación previa respecto a los programas de Educación Cívica Electoral. Ese modelo puede implementarse en México para salir de la contradicción que implica reconocer que hay votantes activos en prisión, pero no urnas en donde puedan votar.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Revista digital Ombudsman electoral, *IEM*, p. 78, (véase en: [http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/MICHOACAN/YAM/anexo\\_8.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/MICHOACAN/YAM/anexo_8.pdf), consultado el 14/05/2020).

Por su parte Dania Ravel Cuevas, Consejera Electoral del INE, refiere que en México, las autoridades electorales han impulsado medidas que favorecen la participación política de las mujeres y acciones que buscan erradicar la discriminación contra grupos en situación de vulnerabilidad, con esto han ganado el reconocimiento internacional. Sin embargo, garantizar el ejercicio del derecho a votar de las personas que se encuentran dentro de un Centro Penitenciario continúa pendientes. Las acciones que el INE deberá llevar a cabo de frente a las elecciones de 2024 serán un gran paso hacia la garantía del voto de toda la ciudadanía, incluida aquella que ha sido privada de la libertad de manera preventiva.<sup>18</sup>

#### **IV. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO AL SUFRAGIO**

Este principio fundamental en el proceso penal acusatorio, ha sido analizado por parte del máximo tribunal constitucional de México y en la sentencia en análisis aborda muy bien el respeto a dicho principio y le añade, la garantía irrestricta del derecho al sufragio.

Felipe de la Mata Pizaña,<sup>19</sup> afirma que la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, debe limitarse e interpretarse conforme a la presunción de inocencia y el derecho a votar. Desde esa visión, se razonó que el derecho al voto de las personas en prisión que no han sido sentenciadas está amparado por un principio constitucional y transnacional que es la presunción de inocencia. Se trata, de un escenario normativo que circunscribe el contenido de la decisión en una línea jurisprudencial que protege y salvaguarda una democracia más inclusiva, que interpreta el derecho a votar de las personas en prisión preventiva, bajo cuatro realidades:

1. Reintegrar al cuerpo de la ciudadanía a personas que históricamente han sido discriminadas o relegadas de los procesos comiciales.
2. Considerar el voto activo como elemento de sociabilización.
3. Visibilizar un grupo vulnerable a través de su voto, el cual es entendido como la herramienta que les da la voz y la medida de inclusión social.

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional Electoral, *Central Electoral*, (véase en: <https://centralectoral.ine.mx/2019/03/20/ciudadania-prision-preventiva-articulo-dania-ravel-publicado-sol-mexico/>, consultado el 14/05/2020).

<sup>19</sup> Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ponente de la sentencia en estudio, (véase en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/las-personas-en-prision-preventiva-tienen-derecho-a-votar/316715>, consultado el 15/05/2020).

4. Reconocer su ciudadanía como evidencia de su condición perteneciente a una comunidad política, de la que no debe desvincularse.

Bajo esos razonamientos, no existe justificación válida para restringir los derechos políticos de las personas procesadas que no han recibido sentencia. Al contrario, en un estado democrático inclusivo de derecho se deben derribar de manera progresiva las barreras que impiden a las personas en prisión preventiva ejercer los derechos que le faciliten el camino de regreso a la comunidad y evitar que su retorno sea una tarea compleja. Pues en una democracia moderna no se justifica la “muerte política” de las personas en prisión preventiva.<sup>20</sup>

De acuerdo con la anterior precisión, la Sala Superior sustenta la tesis de que las personas en prisión que no han sido sentenciadas y se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, por tanto, tienen derecho a votar. Tanto la Sala Superior como la SCJN, la Corte Interamericana y otros Tribunales Internacionales han realizado una interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia.

En el análisis evolutivo de los derechos humanos, debe tomarse en cuenta el principio básico y fundamental, de progresividad y no regresividad. La interpretación realizada por la Sala debe ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. La garantía del derecho al voto. Ante la existencia de un deber jurídico de garantizar el derecho al voto, surge la necesidad que la autoridad electoral competente implemente los estudios y programas que correspondan para hacer factible tal derecho.

El INE deberá implementar una primera etapa de prueba para hacer efectivo el derecho al voto de las personas en prisión preventiva antes de las elecciones que se celebren en el año dos mil veinticuatro. El mencionado programa será desarrollado por el INE en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo. Los anteriores argumentos se desarrollarán a la luz del derecho a la presunción de inocencia y del derecho a votar, específicamente, el de las personas en prisión preventiva.

---

<sup>20</sup> *Ídem.*

Así, la presunción de inocencia constituye un principio previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución que implica que toda persona imputada se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. La SCJN ha estimado que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que la ciudadanía no esté obligada a probar la licitud de su conducta ni tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución le reconoce tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado. Asimismo, ha señalado que el principio de presunción de inocencia se constituye en el derecho de las personas acusadas a no sufrir una condena a menos que su responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente, a través de una actividad probatoria de cargo, obtenida de manera lícita, conforme a las correspondientes reglas procesales.<sup>21</sup>

Por su parte, el derecho a votar previsto en la fracción I del artículo 35 constitucional, es una de las formas en que la ciudadanía ejerce el derecho a la participación política e implica que elija libremente y en condiciones de igualdad a sus representantes. En ese sentido, es facultad de toda la ciudadanía elegir mediante una declaración de voluntad (el voto) a las candidaturas que habrán de ocupar cargos de elección popular en el orden federal y de las entidades federativas. Derecho al voto de personas en prisión, por la importancia del voto activo que adquiere una dimensión distinta, en tanto que implica un reconocimiento de la ciudadanía de las personas en prisión preventiva y su participación en una democracia integral. El reconocimiento del sufragio activo para la democracia integral constituye la manifestación real de la ciudadanía y la evidencia efectiva de su condición de pertenencia a una comunidad política.<sup>22</sup>

Negar a las personas procesadas el derecho al voto, debilita el empoderamiento de la ciudadanía para decidir y participar en la creación o modificación de leyes, como aquellas que pueden mejorar las situaciones de vida dentro de las cárceles, reforzar sus vínculos

---

<sup>21</sup> Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, pp. 17 y 18.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 20. Tesis: aislada P.XXXV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2002, tomo XVI, p. 14. Tesis: aislada I.4o.P.36 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, enero de 2007, tomo XXV, p. 2295. Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

sociales y su compromiso con el bien común, y esto, impide el desempoderamiento político de un segmento de la sociedad que pone en peligro la legitimidad de una democracia. Esto es, que el objetivo sustancial del derecho al voto de las personas en prisión preventiva radica en evitar la desincorporación y alejamiento de su pertenencia a la comunidad, y, además, en la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Así, los medios o las herramientas para ejercer el derecho al voto son necesarias como forma de identificación de la ciudadanía que expresará su preferencia por alguna opción política. De ahí que, en México, contar con una credencial de elector con fotografía tiene la finalidad de reconocer la identidad de la persona que está emitiendo el voto. Las personas en prisión preventiva pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos, frente a su cultura y la sociedad, no solo por estar privados de la libertad, sino por la carencia de un reconocimiento a su identidad; ante la falta de documentos para identificarse y poder realizar otros trámites frente al estado. En ese sentido, las personas en prisión preventiva para ser visibilizadas y ejercer el trascendente derecho a votar, deben contar con una credencial de elector vigente que les permita tener identidad, ser reconocidas como personas mexicanas que no han perdido sus derechos, puesto que no tienen una sentencia ejecutoriada.<sup>23</sup>

Manuel González Oropeza, hace un análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación del ejercicio del derecho de votar y la prevalencia de la presunción de inocencia.<sup>24</sup> Afirma que el reconocimiento y tutela efectiva de los derechos políticos en México, ha evolucionado en forma sustancial, pasando de un estado de completa indefensión a uno de auténtica justicia constitucional.

Menciona en su obra que el sistema jurídico mexicano ha pasado por tres etapas. La primera con la inclusión a nivel constitucional del juicio de amparo a partir de la Constitución de 1857, los derechos políticos se encontraron salvaguardados por este medio de defensa constitucional, hasta la polémica suscitada entre las tesis de los célebres juristas Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias, la cual trajo consigo la exclusión de cualquier

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>24</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *El derecho a votar de las personas procesas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad*, (véase en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10054/12082>, consultado el 14/05/2020).



asunto de índole político del juicio de amparo. En la reforma constitucional de 1996 se insertó un instrumento de tutela jurisdiccional, diseñado única y exclusivamente para la salvaguarda de los derechos políticos del ciudadano, vino a cubrir un déficit en la protección efectiva de los derechos políticos como auténticos derechos humanos. De alguna manera, al diseñarse un marco de protección a tales derechos, permitió que se fortaleciera su noción de fundamentabilidad, situación que se acrecentó con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, ya que los derechos humanos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales ratificados por México, se convirtieron en elementos de validez supremos para la estructura normativa del país y principales criterios de interpretación constitucional en materia de derechos humanos.<sup>25</sup>

Concluye el autor en cita, que la suspensión de derechos sino se encuentra debidamente fundamentada en parámetros no solo constitucionales, sino también en los internacionales, además, de generar actos de discriminación, vulneraciones al principio de presunción de inocencia y *pro persona*, serán completamente nulos en lo que refiere a la obtención de resultados positivos a nivel local.<sup>26</sup> Además de los criterios de racionalidad y proporcionalidad que deben contener las restricciones constitucionales, una premisa que debe considerarse por todo sistema jurídico en lo que refiere al derecho de votar de los procesados o prisioneros, es el Estimado por la Corte Europea en la resolución del caso *Sôyler*, sustentándose en el artículo 3 del Protocolo: “Los Estados deben generar las condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.<sup>27</sup>

Lo hasta aquí expuesto refleja que el Estado mexicano debe salvaguardar el derecho al sufragio a las personas que se encuentren en prisión preventiva, con base en el principio de presunción de inocencia, tal y como lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las multireferida ejecutoria de febrero de 2019. Para ello, la prueba que realizará el Instituto Nacional Electoral en los comicios de 2021, deberá basarse en dichos principios, y ser muy cauteloso de no vulnerar algún derecho de personas recién ingresadas o que cuenten con una sentencia condenatoria, además del cuidado al

---

<sup>25</sup> *Ídem*, pp. 231 y 232.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 261.

momento de realizar la lista nominal en los centros de readaptación social, por el status que tengan las personas a quienes se vaya a garantizar el derecho al sufragio.

## V. EL DERECHO AL SUFRAGIO EN PRISIÓN EN EL MUNDO

Un estado democrático inclusivo de derecho es aquel que impide la desvinculación de la comunidad o sociedad de las personas en prisión preventiva, así como, la pérdida de su ciudadanía, facilitando el camino de regreso a la comunidad y evitando que su retorno sea una tarea compleja. Una democracia inclusiva y plural asume y entabla un diálogo en la comunidad que toma en serio la universalidad del voto, pues su restricción refuerza la exclusión y estigmatización de quienes todavía se presumen inocentes, y permite la desvinculación con la comunidad; al contrario, se busca ejercer las políticas de inclusión, participación, igualdad y equidad en todos los espacios de elección. Históricamente se han establecido limitantes al derecho al voto activo en otros grupos como las mujeres, caso en el cual la actividad jurisprudencial llevó a modificar la legislación e incluso la Constitución, o casos como el de las personas migrantes (mexicanas radicadas en el extranjero), que implicó tomar medidas para erradicar las limitaciones injustificadas en una democracia integral.<sup>28</sup>

### 1. En prisión preventiva

En el mundo, existen diversos referentes de países que garantizan el derecho al sufragio a las personas en prisión preventiva. Por ejemplo, Argentina instalan casillas en prisiones, en España lo hacen a través de correo postal, en Costa Rica a través de Juntas receptoras de votos en las cárceles.<sup>29</sup>

En Colombia, también instalan casillas en prisión.<sup>30</sup> Contrario a Ecuador, en donde instalan juntas receptoras de votos en las cárceles.<sup>31</sup> En cambio, en los Estado Unidos,

---

<sup>28</sup> Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, p. 23.

<sup>29</sup> Artículos de opinión, (véase en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/las-personas-en-prision-preventiva-tienen-derecho-a-votar/316715> y <https://www.infobae.com/politica/2019/08/08/57-mil-presos-votaran-el-domingo-en-300-carceles-con-una-boleta-especial/>, consultado el 18/05/2020).

<sup>30</sup> Artículo de opinión, (véase en: <https://www.milenio.com/opinion/aristides-rodrigo-guerrero-garcia/democracia-para-erizos/el-voto-desde-la-prision>, consultado el 18/05/2020).

<sup>31</sup> Artículo de opinión, (véase en: <https://www.telesurtv.net/news/Poblacion-presidiaria-ejerce-hoy-su-derecho-al-voto-en-Ecuador-20170216-0022.html>, consultado el 18/05/2020).

únicamente Maine y Vermont, son los únicos donde no pierden el derecho al voto mientras están en prisión. Cada estado tiene sus propias reglas.<sup>32</sup>

Ante la necesidad de visibilizar a las personas en prisión, se ha interpretado de manera progresiva el ámbito jurídico de protección al voto de las personas en prisión. Tanto la SCJN, como máximo intérprete de la Constitución, como la Sala Superior, última intérprete en materia electoral, siguiendo también la Convención Americana que es obligatoria para toda autoridad mexicana en el ámbito de su competencia, han desarrollado jurisprudencia vinculante que ha ampliado e interpretado de manera evolutiva el supuesto marcado por el artículo 38, fracción II, Constitucional.<sup>33</sup> Así se encuentran diversos precedentes:

- a) Caso Pedraza Longi. Derecho a votar de una persona sujeta a proceso. El veinte de junio de dos mil siete, el ciudadano Pedraza Longi solicitó su credencial para votar con fotografía, la cual le fue negada porque estaba suspendido en sus derechos político-electorales, por estar sujeto a un proceso penal derivado del auto de formal prisión dictado por autoridad jurisdiccional competente.
- b) Caso García Zalvidea. Posteriormente, el ciudadano García Zalvidea también solicitó y le fue negada su credencial para votar con fotografía por considerar que había un auto de formal prisión dictado en su contra. La Sala Superior resolvió que se debía otorgar la credencial de elector y eliminar los obstáculos para el ejercicio del derecho a votar, porque si bien el interesado estaba sujeto a proceso penal, no había sido condenado. Lo anterior se consideró acorde con el principio de presunción de inocencia, por lo que se determinó que el interesado debía continuar en el uso y goce de todos sus derechos, incluido el de la credencial para votar con fotografía.
- c) Caso Orozco Sandoval. Dando incluso un paso más, en el caso Martín Orozco Sandoval a quien la autoridad electoral le negó el registro como candidato a gobernador a un ciudadano, por considerar que existía auto de formal prisión en su contra. La Sala Superior determinó que el ciudadano debía ser registrado como candidato a gobernador, porque si bien estaba sujeto a proceso, no estaba privado de

---

<sup>32</sup> Artículo de opinión, (véase en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502009000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000200007) y [https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442165511\\_496517.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442165511_496517.html), consultados el 18/05/2020).

<sup>33</sup> Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, p. 22.

su libertad. En dicha resolución, la Sala Superior argumentó que la calidad de “sujeto a proceso” no significa una condena, conforme al principio de presunción de inocencia debe entenderse que la suspensión de los derechos es consecuencia solamente de la privación de la libertad y con ello de la imposibilidad material y jurídica de ejercer un cúmulo de diversos derechos que integran la esfera jurídica del gobernado.<sup>34</sup>

En el caso de los países signatarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 23.2 de dicho instrumento dispone que los Estados pueden reglamentar mediante ley el ejercicio de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. La ausencia de una mención específica de la sujeción simple al proceso penal, ha llevado a la Comisión Interamericana a establecer que en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva el derecho al voto está garantizado por el propio artículo 23.2 de la Convención.

En ese sentido, ha señalado la obligación de los Estados signatarios de la Convención de garantizar el derecho al voto de las personas mantenidas en prisión preventiva. En efecto, la Jurisprudencia internacional ha determinado diversos precedentes:

- a) Venezuela. En el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) la Corte Interamericana sostuvo que el artículo 23.2 de la Convención señalaba las causales por las que podían restringirse los derechos políticos previstos en el artículo 23.1 de la Convención. De tal suerte, en ese caso apreció la ilegitimidad de una restricción en tanto las sanciones no habían sido impuestas por juez competente ni en la forma de condena o en proceso penal. A partir del caso *Neira Alegría y otros*, estableció que “toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal”.
- b) ONU. En la observación número 25, párrafo 14 del Comité de Derechos Humanos, se previó que a las personas a las que se prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar. i) Estados

---

<sup>34</sup> *Ídem*, p. 23.

Unidos. En el caso de Estados Unidos, las personas en prisión preventiva u otra forma de detención sin sentencia ejecutoria (*pretrial detention*) tienen legalmente el derecho al voto, aunque se den dificultades prácticas para su ejercicio. Ello se ha reflejado en el caso *Coosby Vs. Osser* donde se estudió la inconstitucionalidad de una norma que no permitía a los detenidos salir a votar ni les proporcionaba papeletas para hacerlo de forma remota. En el caso *O'Brien Vs. Skinner* la Suprema Corte de Estados Unidos sostuvo que es inconstitucional realizar una interpretación de los “votos a distancia” *absentee ballots* para limitar el derecho de las personas detenidas sin sentencia definitiva a votar de forma remota, determinó que ello implicaría una distinción arbitraria entre votantes iguales y dejó claro que el derecho al voto es existente si no se ha dictado sentencia firme a pesar de las problemáticas prácticas y deficiencias de los modelos estatales para efectivizarlo mediante diversos mecanismos como los “votos a distancia”. ii) Ecuador. En el caso de Ecuador, el artículo 62 de su Constitución reconoce expresamente el derecho de voto a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria. iii) Costa Rica. En el caso de Costa Rica, el artículo 30 del Código Electoral establece la instalación de juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de los privados de libertad, con lo cual se garantiza el derecho del sufragio a las personas privadas de libertad. iv) Colombia. Algo similar ocurre en Colombia en donde las personas detenidas (que no hayan recibido sentencia firme) pueden ejercer su derecho a sufragar si reúnen el resto de las condiciones exigidas por ley. Lo anterior fue objeto de pronunciamiento expreso en la sentencia número T-324/94 de la Corte Constitucional Colombiana. En otros países, no parece haber una tendencia a prohibir el sufragio activo de personas privadas de libertad sin sentencia firme por juez competente.<sup>35</sup>

Así, los ejemplos de prohibición se constriñen mayormente a personas sentenciadas de forma definitiva y en casos de prisión preventiva o situaciones análogas (*pretrial detention*), se ha privilegiado el derecho de voto mediante distintos mecanismos.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 25.

## 2. A sentenciados y condenados

Finalmente, se citan diversos países en los que se les permite el voto a los procesados y sentenciados:<sup>36</sup>

- Canadá.
- Reino Unido.
- Sudáfrica.
- Francia.
- Italia.
- España. (Excepción: A menos que por sentencia judicial se le prive expresamente de tales derechos)
- Turquía.
- Panamá.

Países que permiten el voto de sentenciados pero con restricciones

- Australia (Sentencia a más de 5 años no permite el voto)
- China (Los sentenciados a muerte no pueden votar)

Como puede advertirse en el Derecho comparado, la tendencia es garantizar el derecho de las personas que se encuentran en prisión preventiva o con sujeción a proceso, para México: aunque en países como Australia y China, van más allá de la garantía y aplican restricciones. En nuestro país, no podrá aplicarse esta última consideración, ya que la propia Constitución Federal determina la suspensión de tal derecho, en el citado artículo 38, fracción II, que literalmente dispone el no tener sentencia condenatoria, porque entonces, debería reformarse dicha disposición normativa.

---

<sup>36</sup> TEPJF, *Suspensión del derecho al sufragio de los presos, caso Hirst vs. Reino Unido*, 2017, (véase en: <https://www.te.gob.mx/repositorio/A70F41-C/Caso%20Hirts.pdf>, consultado el 18/05/2020).

## VI. CONCLUSIONES

A pesar de que las autoridades jurisdiccionales han emitido acciones afirmativas hacia la inclusión, éstas se encontraban en forma aislada en casos específicos; es decir, sin efectos *erga omnes*, hasta el dictado de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, que sentó el mayor precedente en la historia de México en este aspecto, ya que con ello, se garantiza, en un primer momento a través de la prueba ordenada para las elecciones intermedias del 2021, como antesala para la elección presidencial de 2024.

Representa un reto mayor para el Instituto Nacional Electoral, dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, prueba en la cual, la autoridad electoral deberá hacer valer el sufragio efectivo desde prisión y cuyos resultados deberán ser significativos y que reflejen que la garantía del sufragio a través de esa vía, es posible.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

GÓMEZ PÉREZ, Mara, “La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/22.pdf>.

TEPJF, Suspensión del derecho al sufragio de los presos, caso Hirst vs. Reino Unido, 2017, disponible en: <https://www.te.gob.mx/repositorio/A70F41-C/Caso%20Hirts.pdf>

### Hemerografía

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *El derecho a votar de las personas procesas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10054/12082>

Revista digital Ombudsman electoral, *IEM*, p. 78. [http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/MICHOACAN/YAM/anexo\\_8.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/MICHOACAN/YAM/anexo_8.pdf)

### **Corte IDH**

Corte IDH. *Caso Yatama vs Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

### **Legisgrafía**

Código Nacional de Procedimientos Penales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención Europea de Derechos Humanos

Ley Nacional de Ejecución Penal

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

### **Jurisprudencia**

Tesis: aislada P.XXXV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002.

Tesis: aislada I.4o.P.36 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, enero de 2007.

### **Páginas de Internet**

<http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/prision-sin-condena>

[http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en\\_numeros2.pdf](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf)

<http://www.poderjudicial->

[gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20MA.%20CRISTINA%20CABRERA%20MARNRIQUE.pdf](http://gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20MA.%20CRISTINA%20CABRERA%20MARNRIQUE.pdf)

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11499>

[https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442165511\\_496517.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442165511_496517.html)

<https://lasillarota.com/opinion/columnas/las-personas-en-prision-preventiva-tienen-derecho-a-votar/316715>

<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>



<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112344/CGor201908-28-ap-18.pdf>

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502009000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000200007)

<https://www.infobae.com/politica/2019/08/08/57-mil-presos-votaran-el-domingo-en-300-carceles-con-una-boleta-especial/>

<https://www.milenio.com/opinion/aristides-rodrigo-guerrero-garcia/democracia-para-erizos/el-voto-desde-la-prision>

<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00695-2007.htm>

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)

<https://www.telesurtv.net/news/Poblacion-presidiaria-ejerce-hoy-su-derecho-al-voto-en-Ecuador-20170216-0022.html>