

## **RESEÑA DEL TEXTO *VOTO EN PRISIÓN PREVENTIVA***

### **TEXT OVERVIEW *VOTE IN PREVENTIVE PRISON***

María Cristina de Guadalupe Campos Zavala\*

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2020.

Fecha de aceptación y versión final: 19 de diciembre de 2020.

#### *Resumen*

El tratamiento que el estado mexicano tiene respecto al ejercicio del voto activo de las personas en prisión preventiva, posiciona a la nación en una situación de negación e invisibilidad de la existencia de este grupo de personas, viéndose afectado a su vez, un gran número de la comunidad de posibles electores que afectan el principio del ejercicio del sufragio universal.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), determinó que una lectura actualizada de la Constitución, debe realizarla 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. Concluyó que de una interpretación conforme se advierte que, la suspensión del artículo 38, fracción II, de la Constitución no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

Conforme a lo anterior, es criterio de la Sala Superior que se deben eliminar los obstáculos para el ejercicio del derecho a votar, porque las personas sujetas a proceso penal, sin ser condenadas, gozan del derecho de presunción de inocencia, por lo que se determinó que deben continuar en el uso y goce de todos sus derechos.

## *Abstract*

The Mexican State's treatment regarding the exercise of the right to vote by individuals in pre-trial detention places the nation in a position of denial and invisibility of the existence of this group of persons, which sequentially affects a large number of the community of potential voters. This affects the principle of the exercise of universal suffrage.

Thus, the Nation's Supreme Court of Justice (SCJN) ruled that an updated reading of the Constitution must be carried out from the perspective of making it coexist with two fundamental rights: the right to vote and the right to the presumption of innocence, in order to make the interpretation more favorable to the individual. It concluded that a consistent interpretation shows that the suspension of article 38, section II, of the Constitution is not justified prior to the passing of a conviction.

Accordingly, it is the opinion of the Higher Chamber that obstacles to the exercise of the right to vote should be removed, since individuals subject to criminal proceedings, not yet convicted, enjoy the right to be presumed innocent, and it was determined that they should continue to exercise and enjoy all of their rights.

*Conceptos clave:* Voto, prisión preventiva, derechos humanos, justicia, incluyentes.

*Keywords:* Vote, preventive prison, human rights, justice, inclusive.

\* Licenciada en Derecho y Ciencias Jurídicas, con maestría en materia electoral, y actualmente se desempeña como Consejera Electoral en el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

## **1. Introducción**

El Instituto Electoral del Estado de Querétaro, pone a nuestra disposición el texto denominado *Voto en prisión preventiva*, coordinado por Carlos Rubén Eguiarte Mereles y consistente en siete ensayos de reconocidos conocedores de la materia electoral, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

Sin lugar a dudas, una de las características de las ciencias sociales, y entre ellas se encuentra la materia electoral, es el dinamismo con que se van adaptando a las exigencias de la sociedad; el reconocimiento de los derechos políticos, desde el enfoque de derechos humanos y la democracia incluyente son materia de estudio y análisis, que nos ponen sobre la mesa temas tales como violencia política en razón de género, acciones afirmativas para mujeres, jóvenes, personas con alguna discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, personas de la diversidad sexual, así como para afrodescendientes y en consecuencia se hacen visibles a los grupos minoritario, dando como resultado que se traspasen las fronteras de la agenda político-electoral y se hable de un lenguaje incluyente en escuelas, foros de discusión, libros y revistas de cualquier índole; así pues, el concepto de paridad en todo, ha venido a colocar a la mujer en espacios de la administración pública ocupando un número de plazas igual o mayor que los varones, demostrando capacidad y aptitudes para desempeñar cualquier cargo.

De todas estas acciones encaminadas a lograr que la democracia sea entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3 constitucional), tal vez el más reciente y ambicioso proyecto, sea el de garantizar el voto a las y los ciudadanos que se encuentran privados de su libertad sin haber sido aún sujetos a una condena.

El primero de junio de 2018, dos personas recluidas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, del municipio de Cintalapa, Chiapas, impugnaron ante la Sala Superior del Tribunal la omisión del Instituto Nacional Electoral de emitir los lineamientos que les permitiera ejercer su derecho a votar como personas que se encuentran recluidas sin haber sido condenadas a través de una sentencia. En consecuencia, el 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación concluyó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia, en tal sentido le ordenó al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo una prueba piloto en 2021, con miras a su implementación en el 2024<sup>1</sup>.

El libro *Voto en prisión preventiva*, consta de 167 páginas, se terminó de imprimir en mayo de 2021, en los talleres gráficos Tirant Lo Blanch y podemos acceder a él también con la descarga gratuita en código QR. El prólogo corre a cuenta de Leonardo Valdés Zurita, quien en unas cuantas líneas nos introduce en el tema y nos hace ver el sentido de la construcción democrática en la que estamos inmersos como sociedad y como país.

## **2. Desarrollo**

Como se anticipó, el contenido del libro se divide en siete ensayos, cada uno cuenta con una introducción, planteamiento y conclusión, esquema que facilita su lectura y comprensión. El primero de estos ensayos, corresponde a la Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral, Dania Paola Ravel Cuevas, quien aborda el tema desde un enfoque del reconocimiento de los conceptos de ciudadanía y derechos políticos, así como una interesante numeraria de la población de los centros penitenciarios haciendo ver que para el año 2018, un total de 75,030 personas estaban en espera de una sentencia definitiva o en proceso. La lectura de este capítulo, nos hace reflexionar sobre la restricción del derecho a votar de las personas que se encuentran privadas de su libertad, sobre todo en el caso de aquellas a las que aún no se les comprueba la comisión de delito. La Consejera Ravel Cuevas nos deja en claro que los derechos políticos, al ser parte de los derechos humanos, se rigen bajo el principio de no discriminación, por lo que bajo esta luz se debe acatar la Sentencia SUP-JDC-352/2018 y su acumulada SUP-JDC-353/2018<sup>2</sup>.

Le corresponde a Felipe de Mata Pizaña, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desarrollar el segundo de los ensayos, en el cual nos adentra en el sistema acusatorio en nuestro país, así como en los principios que lo inspiran, haciendo hincapié

en el principio de presunción de inocencia: *A nadie se le puede tachar de culpable de un delito determinado sin antes haber recibido una condena de parte de una autoridad judicial*. Bajo esta primicia, presenta un estudio minucioso de la sentencia SUP-JDC-352 y Acumulado, abordando desde quienes son los actores y que los llevó a considerar que se violentaba uno de sus derechos ciudadanos según la interpretación del artículo constitucional 38, fracción II, así como la obligación de aplicar el principio pro persona, consagrado en el segundo párrafo del artículo primero de la Constitución Federal, para concluir que los operadores de justicia deben hacer una interpretación de la norma de una forma evolutiva, razonable e idónea, que permita reconocer, proteger y dotar de sentido a los valores y principios desde una dimensión viva y eficaz que permitan ajustarlos a los nuevos contextos y realidades<sup>3</sup>.

El tercero de los ensayos corre a cuenta de Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien cita oportunamente a Giovanni Sartori al señalar que la democracia, de la manera en que se entiende hoy en día, tiene gran parte de su legitimidad en la representación, por ende, no es suficiente que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, sino , además deben confiar en que su opinión tendrá el mismo valor que la de cualquier otro votante<sup>4</sup>. A través del texto nos quedan claros los conceptos tanto de voto activo como de voto pasivo y hacemos un recorrido entre tesis, contradicciones de tesis, acciones de inconstitucionalidad y jurisprudencias, hasta llegar a las razones de fondo que obligan a maximizar el derecho al voto activo de las personas sujetas a prisión preventiva, lo que conlleva de alguna manera a atender la hasta ahora imposibilidad de contar con casillas electorales en prisión así como de regular la dificultad de hacer campañas y elegir funcionarios de casilla dentro de una prisión.

En este mismo capítulo, después de un minucioso análisis a la fracción II del artículo 38 constitucional, el autor concluye que la restricción al derecho al voto señalada en el precepto antes citado, nos obliga a seguir reflexionando sobre el tema, teniendo en cuenta los modelos interpretativos

y estándares que permitan la mayor defensa de los derechos político electorales, pero siempre dentro de las posibilidades que la propia Constitución establece<sup>5</sup>.

Roselia Bustillo Marín<sup>6</sup> aborda el tema bajo la óptica cien por ciento incluyente, reconociendo en los derechos humanos los alcances de la sentencia recaída en el multicitado SUP-JDC-352/2028 y acumulado, en el que se concluye que las aquellas personas que se encuentran en prisión preventiva, tienen el derecho a votar para los cargos de elección popular, y señala, que la intervención de las instituciones del Estado es necesaria y obligatoria para crear mecanismos que permitan acceder a dicho derecho. De ahí que se vincula al Instituto Nacional Electoral para que, en plenitud de sus atribuciones lleve a cabo una etapa de prueba que tenga como resultado que en las elecciones del año 2024 las personas en prisión preventiva voten.

Corresponde a Constancio Carrasco Daza<sup>7</sup> y Roberto Zozaya Rojas<sup>8</sup> la presentación del ensayo denominado El derecho al voto de las personas privadas de su libertad. Gran ausente de la ruta de la Consolidación Democrática. Si algo nos queda claro de la lectura de estas líneas es el que la historia no se construye en un día, los grandes acontecimientos se van conformando con ideas, acciones y suma de esfuerzos, es decir, para estar hoy hablando de la accesibilidad al voto de las personas en prisión preventiva, han tenido que llevarse a cabo estudios comparados, exigencias, demandas y es que el avance jurisprudencial con un sentido de progresividad encuentra sustento en tratados internacionales, de ahí que los autores de este ensayo, presentan a quienes los leemos, un análisis de las resoluciones que en materia de garantía de derechos humanos se han dado tanto en nuestro país como en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en países tales como Canadá y Argentina.

Desmenuzar el artículo del multicitado artículo 38 constitucional en lo que corresponde a la fracción II, y vincularlo con el sentido del voto de los Magistrados que integran la Sala Superior que apoyaron el proyecto de resolución así como de aquellos tres que no lo respaldaron, es el tema que corresponde poner sobre la mesa a Pedro Salazar Ugarte<sup>9</sup> y Carlos Ernesto

Alonso Beltrán<sup>10</sup> desde su óptica, el análisis que motiva el voto de la mayoría obedece a que las personas en prisión que no han sido sentenciadas se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, por lo tanto, tienen derecho a votar, aunque al estar privadas de la libertad tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho<sup>11</sup>.

El voto particular en la resolución del SUP-JDC-352/2018 y acumulado, lo emiten los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón, argumentando, entre otras cosas, que la interpretación que realizó la Sala Superior ignoraba tres cuestiones fundamentales en cuanto al multicitado artículo 38, fracción II de la Constitución Federal, sus alcances y los vínculos con los efectos de otros artículos de la misma Carta Magna. Primero, argumentan que se dejó de observar la línea jurisprudencial desarrollada por la Suprema Corte, ya que, el Tribunal se sujetó únicamente al uso de los criterios ya establecidos. Este argumento encuentra sustento en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Segundo, la fracción II del artículo 38 no es una norma aislada, por lo que prácticamente reproduce los efectos de la fracción III del mismo artículo; y tercero, el Tribunal se encuentra impedido para realizar un control constitucional, lo cual consideran necesario para dejar sin efectos a la fracción II del artículo 38.

El último de los ensayos contenidos en el texto que nos ocupa, lleva por título Democracia, derechos humanos y presunción de inocencia: la debida articulación que garantiza los derechos políticos y corre a cuenta de Fabiola Martínez Ramírez, quien se desempeña como Profesora de posgrado en Derecho de la UNAM y además es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

Este capítulo versa sobre el principio de presunción de inocencia, el cual ya era considerado desde el Derecho Romano y hoy por hoy, constituye un eje rector en los regímenes de la democracia. Así pues, llegar a una verdadera participación política en igualdad y sin discriminación a través del reconocimiento de la importancia que tienen los derechos políticos para el ejercicio de cualquier otro derecho es a lo que debemos aspirar. En el dicho de Martínez Ramírez, es indispensable evaluar y encaminar los

esfuerzos a limitar la presión preventiva en mayor medida, ya que las restricciones a un derecho individual como puede ser el de votar, acarrea importantes implicaciones en todo el sistema de decisiones públicas y políticas<sup>12</sup>.

### **3. Conclusiones**

Si falta una persona de poder ejercer su derecho al voto, no está completa nuestra democracia.

La redacción de esta reseña espera cumplir con dos objetivos, el primero y el más ambicioso: dejar ver que la democracia la construimos en el día a día y que es una suma de esfuerzos y voluntades; la segunda, y no por ello menos importante: despertar el interés por consultar el texto que da origen a este trabajo.

Me permito citar al artículo 21, numerales 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; y que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Al ser uno de los principios rectores de la actuación dentro de los organismos electorales el de la legalidad, encontramos sustento para nuestra actividad en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartados A y C de la Constitución Federal, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales, observando en todo momento los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género.

No nos es ajeno el que la no discriminación genera obligaciones para el servicio público que deben cumplirse; pero también debe modificarse la actitud ética de quienes ejercen el servicio público hacia esta problemática para hacer que éste no constituya un obstáculo para el ejercicio de derechos por parte de las personas, grupos y poblaciones que experimentan la

discriminación. En este sentido, la discriminación requiere alternativas de Estado para combatirla.

Una democracia inclusiva y plural asume y entabla un diálogo en la comunidad que toma en serio la universalidad del voto, en ese sentido, los mandatos que optimizan la protección de los derechos políticos de una sociedad dotan de elementos que garantizan a la ciudadanía el desarrollo en toda expectativa de vida a partir de un consenso entre estado y sociedad, cuya vía no es más que a través del voto activo.

En atención a la sentencia, el INE implementó una prueba piloto mediante una muestra representativa, plural y heterogénea, con la finalidad de valorar la diversidad de contextos de cada centro de reclusión, para lo cual consideró los siguientes aspectos:

- Muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales.
- Tomar en cuenta varios reclusorios en distintas entidades federativas, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.
- Desarrollar la prueba piloto en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.<sup>13</sup>

Por lo tanto, estas acciones que se denominan medidas de nivelación buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad, y el fin último debe ser proteger la expresión electoral de la totalidad de la ciudadanía promoviendo su participación.

## **Fuentes de Información**

CENSO NACIONAL DE SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Disponible en línea en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnsp/2019/default.html#Documentación>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Jurisprudencia 39/2013, con el rubro: *SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, núm. 13, 2013, pp. 76, 77 y 78.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Jurisprudencia 21/2013, con el rubro: *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 6, núm. 13, 2013, pp. 59 y 60.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, Sentencia del 20/02/2019.

VOTO PARTICULAR que emiten los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón, en el asunto SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, Sentencia del 20/02/2019, p. 59.

EGUIARTE MERELES, Carlos Rubén (Coord.), Voto en prisión preventiva, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, México.

---

<sup>1</sup> Voto en prisión preventiva, *www.ine.mx* 22 de mayo 2021.

<sup>2</sup> Para aquellos que no están familiarizados con la terminología electoral jurisdiccional, me permito hacer la siguiente acotación: la sentencia hace referencia a que fue dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP) y que le dio origen un Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano (JDC), el número consecutivo y el año en que se dictó, en este caso 2018.

<sup>3</sup> DE LA MATA PIZAÑA, Felipe, *El derecho a votar de las personas en prisión preventiva*, en *El Voto en Prisión Preventiva*, IIEEQ 2021, p. 51.

<sup>4</sup> DE LA MATA PIZAÑA, Felipe, *El derecho a votar de las personas en prisión preventiva*, en *El Voto en Prisión Preventiva*, IIEEQ 2021, p. 51.

---

<sup>5</sup> DE LA MATA PIZAÑA, Felipe, *El derecho a votar de las personas en prisión preventiva, en El Voto en Prisión Preventiva*, IEEQ 2021, p. 78.

<sup>6</sup> Secretaría de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adscrita a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

<sup>7</sup> Titular de la Unidad de consolidación del nuevo sistema de justicia penal del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>8</sup> Secretario Técnico adscrito a la Unidad de consolidación del nuevo sistema de justicia penal del Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>9</sup> Director y miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI III.

<sup>10</sup> Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM.

<sup>11</sup> SALAZAR UGARTE Y ALONSO BELTRÀN, *Dos tribunales, una sentencia en Voto en prisión preventiva*, p. 131.

<sup>12</sup> MARTÌNEZ RAMÌREZ, *Democracia, derechos humanos... en Voto en prisión preventiva*, p. 166.

<sup>13</sup> Voto en prisión preventiva, [www.ine.mx](http://www.ine.mx) 22 de mayo 2021.