



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA
LIBERTAD EN PRISIÓN PREVENTIVA Y LA PRESUNCIÓN DE
INOCENCIA

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Derecho Procesal Constitucional

Sustenta la

Lic. Aline Yectiliztli Resendiz Martínez

Director de la Tesis

Dr. Alfonso Herrera García

**EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS PRIVADAS
DE LA LIBERTAD EN PRISIÓN PREVENTIVA Y LA
PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I.....	7
EL DERECHO AL VOTO	7
1.1 Antecedentes históricos del derecho al voto en México.....	8
1.2 Derecho al voto de las mujeres en México.....	12
1.3 Derecho a votar de las personas indígenas en México.....	17
1.4 Derecho al voto de las personas con discapacidad.....	19
1.5 Derecho al voto de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.....	20
1.6 El derecho al voto de las personas <i>procesadas criminalmente</i>.....	22
CAPÍTULO II.....	25
LA PRISIÓN PREVENTIVA: SU USO EXCESIVO COMO PROBLEMA PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA MEXICANO	25
2.1 La figura de la prisión preventiva en instrumentos internacionales.....	26
2.2. Prisión preventiva en México.....	30
2.2.1 Condena de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos al Estado Mexicano.....	36
- Caso Tzompaxtle y otros Vs. México.....	36
-Caso García Rodríguez y otro Vs. México.....	37
2.3 La prisión preventiva conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	39
2.4 El principio de presunción de inocencia en los instrumentos internacionales.....	43
2.5 La presunción de inocencia conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	45
2.6 Acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019: interpretación del artículo 19 constitucional.....	47
CAPÍTULO III.....	49
EL DERECHO A VOTAR DE QUIENES SE PRESUMEN INOCENTES.....	49
3.1 El derecho a votar de las personas privadas de la libertad en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	49
3.2 La protección del derecho a votar por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	52
3.3 El derecho al voto de las personas privadas de la libertad en prisión preventiva.....	54
-Plazo razonable	64
-Proporcionalidad y necesidad de la medida.....	65

3.4	Importancia del derecho al voto de las personas privadas de la libertad.	67
3.5	Quince años en prisión preventiva.	72
CAPÍTULO IV		74
LA SENTENCIA		74
4.1	SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados.	74
4.1.1	Los precedentes.	75
4.1.2	Fondo de la sentencia	77
4.1.3	Los efectos	78
4.1.4	Voto particular	79
1.	Procedencia de la acción.	79
2.	Falta de Exhaustividad.	79
3.	Errónea lectura de precedentes.	79
4.2	Disentimiento de la determinación.	80
4.2.1	La teoría planteada y su ausencia de vinculación.	80
4.2.2	Los precedentes y su errónea lectura.	83
4.2.3	Los efectos <i>generales</i> y la ausencia de individualización.	87
CAPÍTULO V		91
UN ESTADO DEMOCRÁTICO INCLUSIVO		91
Bibliografía		99

INTRODUCCIÓN

La democracia en México constituye el régimen que rige la rectoría del Estado, la cual tiene dos vertientes, por un lado, en materia electoral refiere al poder que tiene la sociedad de elegir a sus gobernantes y por el otro, como consecuencia del primero, el respeto y garantía al ejercicio de libertad y la dignidad de los individuos que protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹.

Esas libertades y los derechos que guardan relación con la dignidad humana, además de encontrar su reconocimiento en la CPEUM, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, lo encuentran también en los Tratados Internacionales de los que México es parte, vinculando a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, dentro del ámbito de su competencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación², como consecuencia de la misma reforma, estableció la directriz en la que se establece que, las normas jurídicas que integran el parámetro de control de regularidad constitucional son los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, además, que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³ serán vinculantes para los jueces en México aun cuando se trate de decisiones en las que el país no fuese parte y, que si la CPEUM prevé una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

La actividad jurisdiccional siempre ha tenido una actuación fundamental en la protección y defensa de los derechos humanos, en la inteligencia de que, los tribunales son garantes de la CPEUM y por ende de los derechos reconocidos en ella. Así, en los últimos años y en virtud de la reforma referida en el párrafo anterior, su actuación se ha potencializado por esa apertura al ámbito internacional de los derechos humanos.

En el ámbito electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ es la máxima autoridad jurisdiccional en esa materia y funge como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver las controversias que se susciten con motivo de la protección de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

El artículo 99, párrafo sexto de la CPEUM le da al TEPJF el carácter de Tribunal Constitucional, otorgándole la atribución de resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la CPEUM y las resoluciones que dicte en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

Por ser de su competencia, la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales SUP-JDC 352/2018 y su acumulado SUP-JDC

¹ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En adelante, CPEUM.

² En adelante, SCJN.

³ En adelante, Corte IDH.

⁴ En adelante, TEPJF.

353/2018, asunto en el que reconoció el derecho al voto de las personas privadas de la libertad y que no han sido sentenciadas, en virtud de encontrarse amparadas bajo la presunción de inocencia. Por tal reconocimiento, ordenó que el Instituto Nacional Electoral implementara un programa antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho al voto de todas las personas en prisión preventiva.

La determinación adoptada resulta novedosa y trascendental ya que, el artículo 38 fr. II de la CPEUM, señala expresamente que, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, por tanto, lo resuelto por el TEPJF y sus efectos resultan relevantes y provoca cuestionarnos sobre si fue correcta o si la misma excede sus atribuciones.

La referida sentencia de 20 de febrero de 2019 es el objeto de estudio del presente trabajo de investigación y se expondrán los puntos en los que se difiere de lo resuelto por el TEPJF, exponiendo una alternativa de solución a la controversia planteada en el SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, ya que, la tesis relativa a que las personas que se encuentran privadas de la libertad en prisión preventiva tienen derecho a votar se comparte, sin embargo, bajo el matiz de que, una vez transcurrido los 2 años que prevé la CPEUM de duración máxima al tiempo que debe estar una persona en prisión preventiva y los efectos deben ser únicamente al caso en concreto.

Lo anterior, toda vez que debe observarse lo previsto en la CPEUM así como lo impuesto por la SCJN sobre las restricciones constitucionales que se refirieron en párrafos anteriores, ya que, lo que funda el ideal de un Estado de Derecho es el respeto irrestricto a sus leyes, más aun tratándose de el máximo ordenamiento de nuestro país.

Asimismo, debe ser considerado lo previsto en los instrumentos internacionales, por tanto, con las piezas de rompecabezas con la que se cuenta, el juzgador debe armonizar ambos escenarios a efecto de dar cumplimiento a ambas obligaciones dentro de los límites en las facultades que tienen los órganos jurisdiccionales para actuar en el ámbito de su competencia y de esa manera, lograr que el rol de la actividad jurisdiccional sirva para proteger y potencializar los derechos humanos.

La participación de toda la ciudadanía en las decisiones del país resulta de suma importancia para la consolidación de un Estado Democrático, la exclusión de sectores de la población respecto del ejercicio de tal derecho trae aparejado el olvido por parte de los actores políticos y es responsabilidad del Estado, por ello, en el presente trabajo se pretende demostrar que, con lo resuelto por la SCJN en materia de prisión preventiva, así como los precedentes tanto del TEPJF como de la SCJN en relación con el derecho al voto y lo que señala la Constitución Mexicana, es posible materializar el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva, una vez transcurridos los 2 años que la CPEUM señala como tiempo máximo de duración para esa medida cautelar.

CAPÍTULO I

EL DERECHO AL VOTO

El primer párrafo del artículo 1o de la CPEUM⁵, señala que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, y que, además, su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que ella misma establece. En su segundo párrafo, señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la misma CPEUM y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

La SCJN⁶ al interpretar el referido artículo 1o, explicó que, reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, en este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y los actos que forman parte del orden jurídico mexicano⁷. La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸ de 10 de diciembre de 1948, en su preámbulo señala que, considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios bajo su jurisdicción, disposición obligatoria para México en virtud de la firma desde el año de 1948.

Entre algunos de los derechos humanos que reconoce la referida Declaración Universal se encuentra el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (artículo 3o), a la no discriminación (artículo 7), a un recurso judicial efectivo (artículo 8) y a la presunción de inocencia. Por su parte, la CPEUM reconoce, por enunciar algunos, derechos como a la salud (artículo 4, párrafo cuarto), a la educación (artículo 3), de petición (artículo 8), a una tutela judicial efectiva (artículo 17), así como los derechos políticos electorales, que, si bien no se

⁵ En lo subsecuente CPEUM

⁶ En lo subsecuente SCJN

⁷ Pleno de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de la que derivó la Tesis P./J. 20/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de rubro: *“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.”*, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.

⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de Declaración Universal de los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

encuentran en el primer capítulo de nuestra CPEUM, denominado “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”, los podemos encontrar en el capítulo cuarto, el cual se titula: “*De los Ciudadanos Mexicanos*”.

En el referido capítulo cuarto, se establece en primer lugar, quienes deben ser considerados como ciudadanos mexicanos y, en consecuencia, cuáles son sus derechos al tener la calidad de *mexicanos*. Entre ellos tenemos, en el artículo 35, el derecho a votar en las elecciones populares, el derecho a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y el derecho a asociarse para formar parte de los asuntos políticos del país, entre otros y a ese conjunto de derechos se les conoce como políticos-electorales.

El Magistrado Luis Espíndola Morales, define los derechos políticos como “*aquellos derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado, en el ejercicio de la función política... Jellinek señala que los ‘derechos políticos’ permiten al ciudadano expresar de forma directa la voluntad estatal, o bien contribuir a la manifestación de esta*”⁹. Como ejemplo del ejercicio de los derechos políticos podemos considerar el derecho de petición, a desempeñar un empleo, cargo o comisión, a iniciar leyes, derecho de acceso a la información, a la libertad de expresión, previstos en los artículos 6 y 35, fracciones V, VI y VII de la CPEUM.

Por su parte, los derechos políticos-electorales, son definidos por el TEPJF¹⁰ como aquéllos que, al igual que los señalados en el párrafo anterior, *tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado*, pero tienen como particularidad que su ejercicio sea través de la manifestación del voto, por tanto los derechos políticos electorales constituyen el derecho a votar en las elecciones populares, poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, votar en las consultas populares, mismos que están previstos en el artículo 35, fracciones I, II, VIII de la CPEUM. Por tanto, los derechos políticos/políticos-electorales cuentan con el mismo fin: garantizar y fortalecer el Estado Democrático Mexicano.

Ahora bien, todos los derechos anteriormente citados son el resultado de luchas sociales, su reconocimiento no surgió de un día para otro y mucho menos para todos los ciudadanos.

El presente trabajo de investigación se centrará únicamente en el derecho al voto, el cual es la primera prerrogativa política-electoral reconocida por el Estado Mexicano, prevista en el artículo 35, fracción I de la CPEUM, misma que consiste en la facultad que tiene todo el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.

1.1 Antecedentes históricos del derecho al voto en México.

⁹ Morales, L. E. (2014). Derechos políticos. En E. F. Mac-Gregor, *Diccionario de derecho procesal constitucional* (págs. 575-576). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁰ Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (s.f.). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Obtenido de Centro de Capacitación Judicial Electoral.: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf

El derecho a elegir a nuestros representantes en las decisiones que conciernen a toda la sociedad mexicana tiene su origen en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 o mejor conocida como Constitución de Cádiz, la cual estuvo vigente en México durante la segunda mitad del siglo XIX, en la que se estableció que: “*solo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la Ley*”¹¹; y en su artículo 25 señalaba las causas por las cuales el ejercicio de los derechos adquiridos por tener la calidad de ciudadano *español* se perdía, encontrándose en el quinto supuesto el relativo a “*Por hallarse procesado criminalmente*”.

Las primeras elecciones celebradas en el Virreinato de acuerdo con el texto señalado en el párrafo anterior, se realizaron en noviembre de 1812 en la capital de la Colonia y se efectuaron al designar al ayuntamiento de la Ciudad de México¹². Posteriormente, en la Constitución de Apatzingán “*Para la libertad de la América Mexicana*”, en su artículo 65¹³ se reconoció que, quienes tenían derecho al sufragio serían aquellos ciudadanos que hubieran llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hubieran acreditado su adhesión a la santa causa; que tengan empleo o modo honesto de vivir y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por el gobierno.

Posteriormente, en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano¹⁴, si bien no se establecieron requisitos propiamente para tener el derecho a votar y ser votado, en su artículo 16, se previó que las virtudes, servicios, talentos y aptitud, eran los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquier especie.

En la Constitución de 1824, Título II “*De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo*”, se estableció que la forma de gobierno del Estado Mexicano sería una república representativa, popular y federal, precisando que los Estados serían parte de dicha federación, así como el establecimiento de la división del supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Posteriormente, en las Leyes Constitucionales de la República de 1836¹⁵ se determinó en el artículo 8 que eran derechos del ciudadano mexicano, el votar para todos los cargos de elección popular directa, así como el poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurrieran las cualidades que las leyes exijan en cada caso, inclusive en el artículo 9o se consideró como obligación particular del ciudadano mexicano el concurrir a las elecciones populares siempre que no se lo impida causa física o moral; y, en el diverso 10 se estableció que, tales derechos se suspendían durante la minoridad de edad, por tener el estado

¹¹ Constitución de Cádiz de 1812. (17 de marzo de 2006). *Constitución de Cádiz*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf

¹² Ídem

¹³ Constitución de Apatzingán 1814, Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, celebrada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. (17 de marzo de 2006). *Constitución de Apatzingán 1914*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

¹⁴ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. (6 de mayo de 2008). *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>

¹⁵ Constitución de 1836. (17 de marzo de 2006). *Constitución de 1836*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

de sirviente doméstico, por causa criminal, desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Y se precisó que, si tal pronunciamiento fuere en la totalidad, se considerará al interesado en el goce de los derechos, como si no hubiera existido tal mandamiento de prisión, a efecto de no generarle ninguna clase de perjuicio. Además, también se consideraban causa de suspensión el no saber leer ni escribir.

Y, como causa de pérdida total de tales derechos, se consideró que era por los casos en que se perdiera la calidad de ciudadano mexicano¹⁶, por sentencia judicial que impusiera pena infamante, por quiebra fraudulenta calificada, por ser deudor calificado en la administración y el manejo de cualquiera de los fondos públicos, por ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir y, por último, por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso.

Después de haberse presentado los diversos proyectos de Constitución, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847¹⁷, en la cual se estableció en su diverso 2o que era un derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, conforme a las leyes; y como causas de suspensión del ejercicio de dichos derechos, serían consideradas el ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal; en virtud de procesos sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la cualidad de ciudadano y por rehusarse sin excusa legítima, a servir los cargos públicos de nombramiento popular, se llegó a la Constitución de 1857¹⁸ la cual, en primer lugar determinó que: *“El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”*, y finalmente, se tiene el primer antecedente del artículo 35 que conocemos hoy, pues en dicho artículo se establecieron las prerrogativas del ciudadano mexicano, para quedar anunciadas de la siguiente manera:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

¹⁶ Las cuales, de acuerdo con el artículo 5º del referido ordenamiento, eran por: I. Ausentarse del territorio mexicano no más de dos años, sin ocurrir durante ellos por el pasaporte del gobierno. II. Por permanecer en país extranjero por más de dos años después de fenecido el término de la licencia, sin haber ocurrido por la prórroga. III. Por alistarse en banderas extranjeras. IV. Por aceptar empleos de otro gobierno. V. Por aceptar condecoraciones de otro gobierno sin permiso del mexicano. VI. Por los crímenes de alta traición contra la independencia de la patria, de conspirar contra la vida del supremo magistrado de la nación, de incendiario, envenenados, asesino, alevoso y cualesquiera otros delitos en que impongan las leyes esta pena.

¹⁷ Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. (17 de marzo de 2006). *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf

¹⁸ Constitución Política de la República Mexicana de 1857. (12 de octubre de 2005). *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf>

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

Y, por otro lado, desapareció la enunciación de las causas de suspensión, como en el resto de los ordenamientos que le antecedieron, para únicamente señalar en el 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.”

Como se ha observado, en los párrafos que anteceden y en este sucinto estudio, el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos ha estado plasmado en el máximo ordenamiento legal que ha regido a nuestro país, con diversas redacciones, encontrándolo en diversos artículos, pero al final siempre reconocido como un derecho de la ciudadanía, y no solo ello, sino también las causas de su suspensión, las cuales también han cambiado y evolucionado, pues se encontraron motivos como *el no saber leer ni escribir* o *por ser vago*, sin embargo, el que siempre ha estado ahí es por encontrarse en un proceso penal *“por hallarse procesado criminalmente”* y/o *“por causa criminal, desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria”*

Así, se llega a la Constitución de 1917, texto vigente, obra de un Congreso Constituyente convocado después de una lucha armada, la Revolución Mexicana. Su artículo 35, estableció las prerrogativas del ciudadano, siendo las siguientes:

“Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

Como puede observarse, el texto es prácticamente igual que el previsto en la Constitución de 1857, por lo que, a pesar de que el origen de la Constitución de 1917 emanaba de una lucha, las prerrogativas reconocidas (por lo menos en éste ámbito, eran las mismas), sin embargo, lo que sí tuvo una nueva redacción, fueron las causas de suspensión de dichas prerrogativas; quedando plasmadas en el mismo artículo 38 y el cual, a la fecha no ha sufrido una sola reforma de su texto original, el cual tiene la siguiente redacción:

“Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

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

III.- Durante la extinción de una pena corporal;
IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
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.”

Al fijarse el derecho al voto en la Carta Magna, no ha sido suficiente para que toda la ciudadanía que no se encuentre en algunos de los supuestos de suspensión, tenga la garantía de ejercer tal derecho, tal es el caso de las mujeres, las personas indígenas, personas con discapacidad, mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, personas extranjeras residentes en México, adultos mayores, de las diversidades sexuales y por supuesto, las personas privadas de la libertad.

1.2 Derecho al voto de las mujeres en México.

Cuando se publicó la CPEUM el 5 de febrero de 1917, no existía expresamente una restricción que señalara que las mujeres no podían votar o incluso una distinción en la redacción de los preceptos que señalaban quienes tenían multicitado derecho, sin embargo, el artículo 34 CPEUM señalaba quienes eran considerados como “*ciudadanos mexicanos*” y en ese momento histórico, no existía una lectura inclusiva y, por tanto, únicamente se refería a los hombres y las mujeres no eran consideradas como ciudadanas y provocando su exclusión.

Se puede encontrar documentado en el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*¹⁹, la 46ª sesión ordinaria del 17 de enero de 1917, en la que se debatió el dictamen sobre si los ciudadanos que no sabían leer y escribir tenían derecho a votar y la postura fue positiva respecto a ellos, sin embargo al defenderla, también se señaló que: “*No es cierto que los individuos que saben leer y escribir estén más aptos para la democracia que muchos analfabetos que son hombres conscientes; la observación y la experimentación así lo demuestran, y también la opinión autorizada de eminentes estadistas, entre ellos el señor ingeniero Pani. Si es cierto que hay grandes irregularidades en la práctica del sufragio, es precisamente por la falta de costumbre; pero esas irregularidades no pueden subsanarse hoy ni dentro de dos o tres años, negando el voto a tres millones de hombres fuertes, viriles, aunque analfabetos... Estos son los remedios que podemos hallar para subsanar estos males. La Constitución de 1857 consagraba la efectividad del sufragio en los varones; el proyecto del ciudadano Primer Jefe también consagra la efectividad del sufragio. La Comisión, de la cual formo parte, ha consagrado de igual manera la efectividad del sufragio. De manera que los señores diputados de impulsos verdaderamente democráticos, los señores diputados que*

¹⁹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2016). Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>, 3. (I. N. México, Ed.) México, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura. Obtenido de <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>

sientan latir dentro de sus pechos un alma marcadamente revolucionaria, deben votar en pro del dictamen.”

Como se puede advertir, la postura de algunos Constituyentes puede considerarse como protectora de derechos humanos, quitando brechas de estereotipos e intentando que hubiera igualdad entre los ciudadanos, pero también existían otras tantas que no se compartían y consideraban que el goce de muchos de los derechos era exclusivo para los varones. Todo lo anterior, forma parte de la gran lucha por consolidar los derechos de todas las personas para poder ser considerados como iguales ante la ley.

En el año de 1821, se realizaron las primeras solicitudes del voto femenino, encabezado por un grupo de mujeres originarias de Zacatecas, en las que reclamaban el derecho a ser reconocidas como ciudadanas; posteriormente, en los años de 1922, 1923 y 1925 en los estados de Yucatán, San Luis Potosí y Chiapas, respectivamente, se reconoció el derecho a la mujer a votar.²⁰

Y fue hasta el 17 de octubre de 1953, que fueron publicadas las reformas constitucionales necesarias para que las mujeres pudieran votar y ser electas en los comicios nacionales²¹, y el artículo 34 de la CPEUM, quedó redactado de la siguiente manera:

“Art. 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y

II.- Tener un modo honesto de vivir.”

El reconocimiento de la calidad de ciudadana mexicana a la mujer, trajo como consecuencia la extensión del reconocimiento de las prerrogativas previstas en el artículo 35²², mismo que mantuvo su redacción original y en el que se prevé el derecho a votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y el derecho de asociación para tratar los asuntos políticos del país, entre otros.

La referida reforma constitucional, logró armonizar la CPEUM y lo previsto en los Tratados Internacionales de los que México es parte, pues internacionalmente se ha buscado la igualdad de todos y cada uno de los seres humanos; la Declaración Universal de los Derechos

²⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica. San José, Costa Rica.

²¹ Ídem

²² Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano: I.- Votar en las elecciones populares; II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país; IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. (Texto original D.O.F. 05 de febrero de 1917)

Humanos²³ de 1948²⁴, en sus artículos 1o y 2o reconoció que: “*todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia, así como que todas las personas tienen los derechos y libertades proclamados por dicha declaración*” y dicho documento fue la base para el reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres, pues todos somos iguales.

Además, en el artículo 21²⁵ de la DUDH se prevé el derecho que tienen las personas a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como el reconocimiento de la voluntad del pueblo como la base de la autoridad en el poder público y dicha voluntad de expresa a través de elecciones auténticas mediante el sufragio universal e igual y por voto secreto.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷, ambos de 1966, en sus artículos 3º determinaron que los Estados partes se comprometían a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos reconocidos en tales ordenamientos, resultando relevante que, en el artículo 25 del último ordenamiento señalado se reconoce el derecho de todos los ciudadanos 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.

Dicha tutela se robusteció en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer²⁸ de 1979, en la que se consideró que para lograr *la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia*, y definió lo que se debe entender por “discriminación contra la mujer” que a la letra señala: “*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*”.

²³ En lo subsecuente DUDH.

²⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de Declaración Universal de los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

²⁵ *Ibidem*

²⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (23 de marzo de 1976). *Naciones Unidas*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (23 de Marzo de 1976). *Naciones Unidas*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

²⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. (3 de Septiembre de 1981). *Naciones Unidas*. Obtenido de Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

En la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁹ de 1984, se consideró el reconocimiento de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

Es así que, cuando se logró el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y como consecuencia las prerrogativas inherentes a tal calidad, fue un gran paso encaminado a la plena igualdad entre todos los seres humanos, así como un gran avance en la consolidación del Estado Democrático Mexicano, pues si a una persona ciudadana de una sociedad determinada se le priva del derecho a elegir a sus dirigentes, se le estarían violando sus derechos humanos, y como señaló el Doctor Carpizo: “ *no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático.* ”³⁰

Así, la lucha por los derechos políticos de las mujeres no ha concluido, la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones en los asuntos públicos, es otra contienda que se encuentra más viva que nunca.

La sociedad en general ha desarrollado en un contexto en el que se ha dado lugar a considerar de un mayor valor a las características masculinas, cuyo resultado es que las mujeres sean discriminadas y no puedan ejercer en plenitud sus derechos humanos y todas las consecuencias que su ejercicio conlleva.

Las discusiones sobre la diferencia de género han evolucionado conforme a la realidad y de acuerdo con lo que la sociedad lo va exigiendo, es por ello que, en uno de los grandes cambios derivados de tal evolución, en el año de 1993, el Congreso de la Unión encomendó, a través del Código Federal de Instituciones Electorales, a los partidos políticos que debían procurar y promover una mayor participación de decisiones del partido, así como en las decisiones de la vida política del país.

En 1996, se dispuso que en los estatutos partidistas se buscara que en las candidaturas tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, no excedieran del 70% para el mismo género; posteriormente, en 2002, fue reformado el mismo ordenamiento para establecer que era de carácter obligatorio el sistema de cuotas, el cual consistía que los partidos políticos respetaran la proporción de 70%-30% de candidaturas para ambos géneros; y en 2008 la proporción se modificó a 60%-40%.³¹

²⁹ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (26 de Junio de 1987). *Naciones Unidas*. Obtenido de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

³⁰ Carpizo, J. (Diciembre de 2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 213-269.

³¹ Flores, I. B. (2016). Las in(justicias) electorales y el caso de la paridad de género: a propósito del caso Morelos SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados. En H. A. Cantú, *La (in)justicia electoral a examen* (págs. 269-302). México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Pese a lo anterior, la realidad a la que se enfrentaron las mujeres es que los partidos políticos las postulaban como candidatas y una vez que ganaban, eran obligadas a renunciar a su cargo, para ser tomado por un hombre, el cual favorecía a los intereses, ya sea del partido político o interés personales³².

De lo anterior, se hizo necesaria una nueva reforma constitucional y fue en 2014 que el principio de paridad se incorporó constitucionalmente, estableciendo que los partidos políticos deberán postular paritariamente sus candidaturas para los Congresos Federal y locales. Las leyes electorales secundarias se encargaron de determinar los mecanismos para hacerla efectiva para las elecciones de 2015.

El principio de paridad tiene como finalidad una igualdad sustantiva entre hombre y mujer, con la finalidad de que los derechos político-electorales de toda la ciudadanía se ejerzan en condiciones de igualdad; la Doctora Leticia Bonifaz Alonzo ha señalado que “*la paridad es una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública*”³³ y esa permanencia depende de una lucha constante de todas y todos.

La actuación de las mujeres en la política se ha enfrentado a otros problemas y dificultades, entre ellas el hecho de ser víctimas de discriminación, estigmatización y calumnia en la propaganda político-electoral y es por ello que, el 13 de abril del presente año fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación³⁴ el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones con el fin de regular y erradicar la violencia política en contra de las mujeres en razón de género, ello como parte de la preparación del proceso electoral del 2021³⁵.

Fueron modificadas ocho legislaciones con el fin de erradicar la violencia política de género: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³² Un ejemplo es el caso “Juanitas”, resuelto por la Sala Superior del TEPJF, en el que diversas mujeres fueron electas para ocupar cargos de elección popular, sin embargo, no podían ejercer sus derechos político-electorales ya que fueron obligadas a renunciar o pedir licencia por parte de los integrantes de su partido político, a efecto de que el cargo lo ocuparan los “suplentes”, los cuales casualmente eran varones.

³³ Alonzo, L. B. (30 de Noviembre de 2016). *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Obtenido de El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos. : https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf

³⁴ En lo subsecuente: DOF.

³⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, d. l. (13 de Abril de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugna: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

En conclusión, resulta claro que la lucha por la plena eficacia de los derechos políticos de las mujeres ha costado décadas, pero día con día se ha avanzado en su garantía en la búsqueda de su plena armonía con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, pues en la medida en que los derechos humanos de todas las personas se respeten, tendremos una democracia más sólida.

1.3 Derecho a votar de las personas indígenas en México.

De conformidad con el texto vigente del artículo 2º de la CPEUM se reconoce que, la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Señala que, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En el tercer párrafo del referido artículo 2º, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Dicho artículo, en su apartado A, refiere un listado en el que reconoce y garantiza a los pueblos y las comunidades indígenas su derecho a la libre determinación y autonomía, entre los que se encuentran (I) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y, (III) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

El texto original del artículo 2º de la CPEUM publicada el 5 de febrero de 1917, no contemplaba nada sobre las comunidades indígenas, únicamente señalaba que: *“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.”* Fue en el artículo 4º derivado de la reforma publicada en el D.O.F. de 28 de enero de 1992, en la que se reconocía la composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas de la Nación Mexicana y, además, disponía que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

No fue hasta el 14 de agosto de 2002 que se publicó en el DOF la reforma constitucional en la que se estableció todo un catálogo de derechos para los pueblos y comunidades indígenas, reconociendo la composición pluricultural de la Nación, así como el respeto de sus usos y costumbres, ello trajo consigo la armonización de la normativa interna con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado el 27 de junio de 1989 en Ginebra, Suiza, y aprobado por México el 11 de julio de 1990, entrando en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Los grupos indígenas son parte de la sociedad que ha vivido históricamente una marginación por sus costumbres, la falta de educación, información y de recursos económicos, han provocado su vulnerabilidad al ser olvidados por los actores políticos y ello provoca un desinterés en la participación política y en consecuencia el ser susceptibles, en mayor medida, de violaciones a sus derechos humanos.

El reconocimiento constitucional de sus derechos, de su lengua y costumbres, conlleva garantizar el pleno efectivo del resto de los derechos, por lo que, constriéndonos al derecho a votar, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) y el TEPJF, han realizado diversas acciones para salvaguardar el pleno ejercicio del referido derecho.

Por citar un ejemplo, el INE, atendiendo a lo previsto el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), e) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), tiene como fines, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a las y los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los Procesos Electorales Locales; así como, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, por lo que, emitió el *“Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral”*, ello derivado de la determinación del TEPJF en la que, por primera ocasión se incluyó la opinión de las autoridades representativas indígenas, la cual fue recogida a través de una consulta en las 32 entidades federativas, en la que se les preguntó si estaban de acuerdo o no con la forma en la que quedarían agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas al interior de los distritos³⁶ federales y locales y que propusieran la localidad que pudiera ser la cabecera distrital, así, a partir de esa experiencia de participación directa, su opinión fue parte sustantiva del proceso de definición del trazo de los distritos electorales para posteriormente, llevar a cabo las elecciones federales y locales de diputaciones de mayoría relativa, y con ello se garantizó el voto informado y que el impacto del sufragio fortaleciera efectivamente la representación política de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Por su parte, citando un ejemplo, el TEPJF al resolver el SUP-JDC-13/2002³⁷, en el que varios ciudadanos residentes en rancherías, congregaciones en el Municipio de Yaveo, del distrito electoral de Choápan, Oaxaca, se quejaron por no haberse respetado su derecho a votar en las elecciones municipales y únicamente pudieron ejercer dicho derecho los residentes en la cabecera del lugar, atendiendo al sistema de usos y costumbres de dicha localidad, resolvió que dicho motivo, no justifica el excluir de la elección a persona alguna,

³⁶ “Los distritos electorales uninominales son los territorios en los cuales se eligen las diputaciones de mayoría relativa que les representan. La distritación es el proceso mediante el cual se delimita el trazo de los distritos electorales de un país, de tal forma que el número de habitantes en cada uno sea similar. La distritación es una labor periódica, pues la población está en constante cambio, lo cual genera modificaciones en el equilibrio demográfico entre los distritos electorales. La mortalidad, la natalidad y la migración son las variables que explican la dinámica demográfica. Es por ello por lo que, para el caso mexicano, la CPEUM establece que la distritación debe realizarse tomando en consideración los datos del último censo de población por ser el instrumento oficial que consigna los cambios demográficos del país.”

³⁷ Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00013-2002>

con el derecho a votar, por lo que, la Sala Superior³⁸ determinó que dicha restricción era una violación a los principios de igualdad y al derecho de no discriminación; y que, el hecho de reconocer jurídicamente la existencia de procedimientos electorales consuetudinarios, no implicaba prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1o. de la CPEUM, en la inteligencia de que la característica de universalidad del sufragio activo implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, que son reconducibles a dos únicos aspectos, tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales (ordinarias o mediante reglas de derecho consuetudinario), sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

Así, se puede concluir que, el respeto a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra garantizado, sin dejar a un lado los derechos inherentes a todas las personas, pues todo forma parte de la indivisibilidad de los derechos humanos.

1.4 Derecho al voto de las personas con discapacidad.

Como ya se ha expuesto, el derecho a votar no ha sido garantizado en su totalidad para toda la ciudadanía, las brechas que existen para su debido ejercicio han sido desde cuestiones generadas por el simple nacimiento, como ser mujer, o por el lugar en donde resida la persona, los usos y costumbres.

Las personas con discapacidad son un grupo de la sociedad que han sufrido de tener la oportunidad de ejercer el derecho a votar derivado de su condición física y tal exclusión de ha visibilizado y ha hecho que las autoridades electorales tomen medidas para el efectivo ejercicio de su derecho, así como el poder participar como organizadores de las mismas elecciones, dada su condición social.

Las diferentes discapacidades que pueden tener las personas obligan al Estado a tomar diversas medidas para que la ciudadanía pueda ejercer, no solo el derecho al voto, sino también, el tener acceso al derecho a la educación, a la salud, al trabajo, ya que como lo ha reconocido el INE, la promoción y protección de los derechos humanos de personas con discapacidad y su plena inclusión en la sociedad para que puedan desarrollarse en condiciones de igualdad y dignidad, debe realizarse mediante una serie de acciones transversales para que se respete su derecho al trabajo, a la educación, a la salud, así como el garantizar la accesibilidad física, de información y comunicaciones para personas con discapacidades sensoriales, mentales o intelectuales³⁹.

³⁸ Bustillo Marín, Roselia. (2012) Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf

³⁹ Instituto Nacional Electoral. (2018). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Personas con discapacidad. ¿Quién puede votar en México?: <https://igualdad.ine.mx/igualdad/personas-con-discapacidad/>

La Maestra María del Carmen Carreón Castro⁴⁰ ha señalado que, para que las personas con discapacidad puedan emitir su voto, es fundamental tener en cuenta dos aspectos: 1) contar con la información sobre las opciones políticas y, 2) contar con las condiciones físicas para poder ejercer su derecho a votar, de acuerdo con sus necesidades.

Entre algunas de las medidas adoptadas por las autoridades electorales (INE y TEPJF), fue emitir el “*Decálogo. Elecciones y derechos de las personas con discapacidad*”⁴¹, en el que se listaron los derechos mínimos con que deben contar, como lo es el derecho a contar con su credencial para votar vigente, el recibir apoyo de una persona de su confianza para poder votar, en caso de así necesitarlo, tener acceso a la casilla con su perro guía o con cualquier apoyo técnico que se requiera, contar con casillas en espacios accesibles que cumplan con las dimensiones para la circulación y libre desplazamiento.

Entre otras⁴², se encuentra la plantilla *Braille* para cada elección, mampara especial adaptable a sillas de ruedas y para personas de talla pequeña, etiquetas adheribles grabadas en escritura *Braille* con el tipo de elección, capacitar a las personas con discapacidad, insaculadas e interesadas en participar el día de la jornada electoral, como funcionarios y funcionarias de la mesa directiva de casilla, así como la capacitación a efecto de que brinden correcta atención a las personas con discapacidad y ofrezcan los materiales electorales diseñados y producidos para emitir su voto el día de la elección, generar alianzas con partidos políticos para que personas con discapacidad planteen sus inquietudes para participar en candidaturas.

Las acciones para garantizar el derecho al voto del sector de la población que hemos referido en el presente capítulo son visibles y denotan el trabajo de las autoridades electoras porque sea efectivo ello a efecto de tener un Estado Democrático inclusivo, eliminando toda clase de discriminación y brecha que pueda entorpecer el debido ejercicio del voto en la ciudadanía.

1.5 Derecho al voto de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.

Como ya se ha referido, el artículo 35 de la CPEUM enuncia las prerrogativas de los y las ciudadanas, entre las que se encuentra el derecho a votar en las elecciones populares, el cual, además de ser un derecho, es considerado una obligación de los ciudadanos de la República Mexicana, consagrado en el artículo 36, fracción III de la misma CPEUM, por lo que puede considerarse que adquiere una doble dimensión, *derecho y obligación*.

⁴⁰ Castro, M. d. (2019). Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales. En L. E. Morales, *Diálogos Democráticos* (págs. 189-203). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

⁴¹ Instituto Nacional Electoral. (12 de 01 de 2021). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Elecciones y Derechos de las Personas con Discapacidad. Decálogo.: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/01/DECALOGO.pdf>

⁴² Instituto Nacional Electoral. Carta compromiso del Instituto Nacional Electoral, en respuesta a las peticiones de las personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil que les representan. <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/01/CARTA-COMPROMISO.pdf>

El texto original del artículo 36, fracción III, señalaba que es obligación del ciudadano de la República Mexicana votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le correspondiera, sin embargo, el 22 de agosto de 1996⁴³ se publicó en el D.O.F. una reforma constitucional a la referida fracción para limitarse a señalar que, es obligación de los ciudadanos votar en las elecciones populares “*en los términos que señale la ley*”.

Así, al suprimir el requisito de votar en el Distrito electoral que le correspondiera y remitirnos a los *términos que señale la ley*, abrió una puerta para que las personas que se encuentren fuera de territorio nacional pudieran ejercer su derecho a votar.

En cumplimiento a la reforma que modificó el artículo 36 de la CPEUM, el entonces Instituto Federal Electoral designó a especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral con el propósito de analizar las formas en que los mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho a votar, de lo que se obtuvo que, existía una viabilidad⁴⁴ técnica para llevarse a cabo la elección presidencial.

En consecuencia, el 30 de junio de 2005 se publicó en el D.O.F. la reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales), por la que se modificaron diversos artículos, así como la denominación del capítulo para titularse: “*Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*”, considerando los mecanismos de inscripción y registro a efecto de que el voto se realizara vía postal.

El ejercicio del derecho al voto de las personas de las a las que se ha referido en el presente capítulo, ha constado de diversos esfuerzos, tanto de las autoridades como de los mismos ciudadanos, ya que se implementó todo un sistema en el que se tuvo que identificar a los mexicanos que se encontraba en otros países, el lugar en el que se encontraban, difundir la información para que ellos pudieran saber que estaban en posibilidad de ejercer su derecho, asignación de presupuesto, capacitación de personal, etc.

Es verdad que en la Constitución no se prevé el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pero la reforma constitucional eliminó el impedimento para poder hacerlo y ha tenido una participación ciudadana muy favorable. Los ciudadanos referidos, en muchas ocasiones residen en otro país por la búsqueda de oportunidades para su familia y al llegar a nuevos lugares, se enfrentan a trabajos sumamente pesados, discriminación por ser migrante, a malos pagos, a la dificultad de no hablar el mismo idioma y el hecho de que existiera una limitante en nuestra legislación que no les permitiera votar, provocaba que fueran excluidos de su propia Nación al no tomarles en cuenta para elegir a quienes los representarían.

Máxime que, al abandonar su país de origen, en busca de mejores oportunidades es por la carencia de ellas, en las que tiene mucho que ver el mal manejo en las administraciones públicas, falta de programas sociales, de trabajo, trabajos mal pagados y al excluirlos de

⁴⁴ Aguirre, F. J. (julio-diciembre de 2013). El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (12), 305-325.

poder ejercer el voto, se les privaba de poder participar y elegir a quienes, de acuerdo con sus intereses, ofrecieran compromisos en los que ellos estuvieran de acuerdo.

Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 1o prevé su observancia general, tanto en el territorio nacional, como para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero, además en el diverso 128 se establece que el Padrón Electoral consta tanto de los y las ciudadanas residentes en México, así como de los residentes en el extranjero.

En abono a lo anterior, el INE ha continuado trabajando en la mejora del sistema del voto, ya que se hace necesario modificar la manera de realizarse en virtud de la pandemia generada por el virus SARS COV-2 (COVID 19) a fin de analizar las modalidades de participación de las y los connacionales que viven en el extranjero para las elecciones locales y de participación ciudadana 2022-2023 y, en consecuencia, seguir eliminando los obstáculos para que los mexicanos ejerzan su derecho a votar.

1.6 El derecho al voto de las personas *procesadas criminalmente*.

El voto de la ciudadanía para elegir a los actores políticos que los representaran es un derecho que, como ha quedado plasmado, no todos los mexicanos lo han gozado de la misma manera, ni al mismo tiempo, ello porque, no todos hemos alcanzado el reconocimiento como iguales frente al Estado, sin embargo, hoy por hoy, la CPEUM reconoce que: *“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 ella misma establece⁴⁵”*.

Como se ha podido apreciar, el derecho al voto ha pasado por una evolución y efectivamente ha progresado en sus alcances. El ejemplo de las mujeres, de las personas indígenas en México, de las personas con discapacidad y mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, ciudadanos de cuales, si bien no existía una restricción expresa al ejercicio de su derecho, gracias a reformas, interpretaciones, participación ciudadana y de actores políticos, se ha logrado el reconocimiento de ellos en la CPEUM y las leyes relativas.

Así, al trabajar en la eficacia del derecho al voto de toda la ciudadanía, se avanza en la consolidación de un Estado Democrático, ya que en la medida en que, quienes lo integran, participan en la elección de sus representantes y como consecuencia, en las decisiones importantes que les afectan en cada sector de su vida, aquél se fortalece y resulta en un Estado sólido y consolidado.

⁴⁵ Artículo 1o. 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.

Sin embargo, hay un sector de la población que ha sido excluido desde los primeros antecedentes constitucionales del multicitado derecho y son aquellas personas que se encuentren procesadas criminalmente.

Como se señaló al inicio del presente capítulo, en la Constitución de Cádiz se estableció que el ejercicio de los derechos adquiridos por tener la calidad de ciudadano (entre ellos el derecho a votar y ser votado para cargos públicos) quien se hallara “*procesado criminalmente*”; en la CPEUM publicada el 5 de febrero de 1917 estableció que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden *por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión* (artículo 38, fracción II).

Actualmente, el texto del artículo 38 de la CPEUM se encuentra exactamente igual al aprobado por el Constituyente de 1917, situación que resulta asombrosa, tomando en cuenta que, hasta el año 2018⁴⁶, la Constitución ha sido reformada en 707 ocasiones, a través de 233 Decretos aprobados y, en la actualidad se encuentran publicados en el DOF un total de 251 Decretos⁴⁷.

Es decir, al día de hoy las personas que se encuentren sujetas a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión tienen suspendido su derecho a votar, en virtud de un artículo que es derecho positivo desde 1917 y que no ha tenido modificación alguna.

El artículo 1o de la CPEUM señala que, todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que México es parte y, que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que ella misma establece.

Además, la SCJN⁴⁸ ha determinado que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano. Pese a ello, el 20 de febrero de 2019 la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) determinando que: “*las*

⁴⁶ Navarro., C. A. (Octubre de 2018). *Biblioteca Digital del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica*. Obtenido de Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴⁷ Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico. (2021). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

⁴⁸ Criterio sostenido al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de la que derivó la Tesis P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la SCJN, de rubro: “*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.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.

personas en prisión que no han sido sentenciadas y se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, tienen derecho a votar.”

Tal determinación ha sido materia de estudio, opiniones positivas y negativas por los argumentos esgrimidos en ella y los efectos ordenados, misma que será el punto toral del presente estudio, el cual tiene como finalidad realizar un análisis de la forma de resolver el juicio para a la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano al enfrentarnos a una restricción constitucional expresa, así como otra posible forma de solución al tema planteado.

CAPÍTULO II

LA PRISIÓN PREVENTIVA: SU USO EXCESIVO COMO PROBLEMA PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA MEXICANO

Como ha quedado evidenciado la lucha por el voto ha sido una tarea difícil y ha costado demasiados años, teniendo al Estado como principal contraparte en esa pugna, sin embargo, cada lucha y demanda por el reconocimiento de tal derecho, ha rendido frutos y para lograrlo se ha necesitado, indiscutiblemente, que quienes cuentan con participación como representantes de la sociedad en el órgano legislativo, observando que la protección al derecho al voto de la ciudadanía ha sido protegido progresivamente, pero hay un grupo de la población que siempre ha sido excluido del reconocimiento y ejercicio: las personas privadas de la libertad.

En el artículo 38 de la CPEUM citado con antelación se plasman las razones por las cuales los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, de las cuales, las fracciones II, III, V, VI, guardan relación con motivos de naturaleza penal.

En este punto es importante precisar que, el presente trabajo únicamente referirá a las hipótesis II y en parte a la fracción III del artículo 38, pues ambas derivan de un proceso penal y refieren a momentos y situaciones diferentes en las que se puede encontrar el ciudadano para que se configure la causa de suspensión.

Ahora bien, la fracción II del artículo 38 señala que, el derecho al voto se suspenderá por estar privado de la libertad, desde el momento del dictado del auto de formal prisión, mientras que la fracción III refiere que, la suspensión es en virtud del dictado de la resolución judicial condenatoria.

La primera pregunta que surge al respecto es: ¿Cuáles son las diferencias entre una situación y otra?

Ambas fracciones refieren a situaciones diferentes, porque mientras en la fracción II la persona no ha recibido una sentencia y goza de la presunción de inocencia, en contraste, la fracción III deriva de la determinación de culpabilidad y, por ende, de la imposición de la pena consistente en la privación de la libertad por ser culpable.

Resumiendo de manera simple la diferencia radica en que: mientras que en la fracción III se cuenta con una sentencia condenatoria, en la fracción II no se cuenta con ella.

Entonces, bajo esa premisa se debe cuestionar si, al no existir una sentencia condenatoria ¿es válida la suspensión de las prerrogativas como ciudadano, acotándonos al derecho al voto, si aún no se declara si la persona es o no culpable?

Esa fue la interrogante que surgió en la Sala Superior cuando ingreso el expediente SUP-JDC 352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, asunto en el que los actores, privados de su libertad y auto adscribiéndose como “tsotsiles” solicitaban se le garantizara su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales, ello porque aducían la omisión por parte del INE de dictar medidas que les permitieran ejercer su derecho al voto, toda vez que, si bien se

encontraban reclusos, tenían quince años esperando el dictado una sentencia que resolviera su situación jurídica y por lo tanto, debía imperar el principio de presunción de inocencia, al no haber sido desacreditada.

Bajo ese contexto, se presenta una alternativa de solución de la *litis* planteada en el SUP-JCD-352/2018 y su acumulado, en el que, de una interpretación armónica de la propia CPEUM, analizando el contexto carcelario de nuestro país, así como observando los compromisos que México tiene en el ámbito internacional, se logra el objetivo principal: el voto de las personas privadas de la libertad en prisión preventiva, sin recibir una sentencia condenatoria.

2.1 La figura de la prisión preventiva en instrumentos internacionales.

La prisión preventiva es definida doctrinalmente como “*una medida cautelar que consiste en privar de la libertad a una persona acusada por un delito mientras dure el proceso en el que se decida sobre su participación o comisión en la conducta típica que se le atribuye*”⁴⁹. Dicha figura ha generado inquietud y críticas a nivel nacional e internacional, pues se ha considerado que, en muchas ocasiones resulta una figura violatoria de derechos humanos por el castigo principal, que es privar de la libertad a una persona por su presunta responsabilidad al no tener una sentencia, traducéndose en una medida arbitraria.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁰, señala en su artículo 9.3 que “*la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo*”. De ello, se obtiene como primera premisa que la prisión preventiva es excepcional y no es una regla general.

La Corte IDH se ha pronunciado sobre el uso de la prisión preventiva, considerándola como un problema por su uso arbitrario e ilegal, así como su uso excesivo y acorde a lo previsto en la Convención Americana como en el referido Pacto, por tanto, se ha pronunciado en sus sentencias en el sentido de emitir reglas sobre su uso y las cuales han sido clasificadas por la Dra. Mara Gómez⁵¹, en cinco *reglas*:

1. Constituye una medida excepcional
2. Debe ser proporcional
3. Debe ser necesaria
4. No puede estar determinada por el tipo de delito

⁴⁹ Domínguez, I. (Marzo-abril de 2021). Absolutismo y prisión preventiva oficiosa en México. *Revista Hecho y Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*.(62). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15690>

⁵⁰ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976, ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

⁵¹ Pérez, M. G. (2014). La jurisprudencia interamericana sobre prisión preventiva. En S. G. Ramírez, *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*. (págs. 205-220). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3817/1.pdf>

5. No puede estar determinada por la gravedad del delito

Esas reglas han derivado de diversos pronunciamientos emitidos por la Corte IDH: al resolver el *caso Acosta Calderón vs Ecuador*⁵², consideró que, la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Además, precisó que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones; así como la razonabilidad del plazo al que se refiere el diverso 8.2, sobre el derecho al ser juzgado dentro de un plazo razonable.

Posteriormente, al resolver el *caso Barreto Leiva vs Venezuela*⁵³ sostuvo que la prisión preventiva se encuentra limitada por el principio de proporcionalidad, en consecuencia, el Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena, además, aquélla debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida. El principio de proporcionalidad implica además, una relación racional entre la medida cautelar y el fin perseguido, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal.

En el caso *Bayarri vs Argentina*⁵⁴ determinó que la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar y, en su caso, las autoridades deben justificar los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con el artículo 7.3 de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia, sin embargo, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el mismo artículo 7.5 garantiza que aquélla sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de lo razonable.

En consecuencia, tomando en cuenta esta última resolución, se considera oportuno agregar a los 5 puntos señalados por la Dra. Mara Gómez, que, 6. La prisión preventiva debe quedar sin efectos cuando ha excedido el límite de lo razonable.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (24 de Junio de 2005). Caso Acosta Calderón vs Ecuador. *Caso Acosta Calderón vs Ecuador*.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de Noviembre de 2009). Caso Barreto Leiva vs Venezuela. *Caso Barreto Leiva vs Venezuela*.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de Octubre de 2008). Caso Bayarri vs. Argentina. *Caso Bayarri vs. Argentina*.

En el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas⁵⁵ se hizo referencia a que más del 40% de la población carcelaria se encuentra en detención preventiva, lo cual “no es acorde a la existencia normas internacionales vinculantes, derivadas del derecho internacional de los tratados, que son muy claras en reconocer el derecho a la presunción de inocencia y la excepcionalidad de la detención preventiva; del amplio reconocimiento de estos derechos a nivel constitucional en la región; y del compromiso político expresado al más alto nivel por los Estados desde hace veinte años en el marco, de las Cumbres de las Américas, en el cual “los gobiernos se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para remediar las condiciones inhumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio (Plan de Acción de Miami, 1994)”.

La Corte IDH, por su parte, ha referido que el uso excesivo de dicha medida resulta *contraria a la esencia misma del Estado Democrático*, por ser una pena anticipada, además, ha señalado que la norma contenida en el artículo 7.5 de la Convención prevé como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva, los riesgos de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial, por tanto, lo que se pretende por medio de la aplicación de esta medida cautelar es concretamente lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin y, si el fin legítimo desaparece, la prisión preventiva tiene que cesar porque ya no tiene un fundamento o un fin legítimo que perseguir o proteger.

Es verdad que la finalidad de la prisión preventiva se encuentra relacionada con el hecho de evitar que se eluda la justicia (peligro de fuga) o la obstaculización del proceso y por otra parte, de garantizar el cumplimiento de la ley, justicia a la víctima, sin embargo, en el caso de México, se ha abusado de su uso, ya que la prisión preventiva resulta aplicable a innumerables delitos, además, la situación carcelaria de las personas en prisión preventiva es igual a los de aquellos condenados, cuando tendría que ser diferente por presumirse su inocencia, traduciéndose una pena anticipada y por último, resultando un castigo sin fin, pues la sentencia condenatoria o absolutoria no tiene término de llegada.

Lo anterior, trae aparejada la violación a los derechos humanos en sus vertientes de dignidad humana, integridad personal, a la atención médica, por las condiciones deplorables en las que tienen que vivir las personas privadas de su libertad; el trato equiparable a ser culpables, la separación de su núcleo familiar, el costo económico tan elevado que representa la estancia dentro de las prisiones, etc., coloca a la persona en prisión preventiva en una situación de extrema vulnerabilidad.

Por todo lo anterior, la CIDH ha precisado que el principio de presunción de inocencia es el “*punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva*”, lo que se traduce en que los Estados

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013*. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. España: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

deben tratar como inocentes a aquéllos que, aún en prisión preventiva, sin una sentencia condenatoria, están privados de su libertad.⁵⁶

Las consideraciones y estándares establecidos en el Sistema Interamericano son elementos indispensables que deben tomar en cuenta las políticas públicas de los Estados que pertenezcan a dicho sistema y en el caso de la prisión preventiva y el principio de presunción de inocencia, al coexistir la obligación del Estado consiste en: “*no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia. Pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva*”. En virtud de ello, la CIDH considera de importancia el criterio de razonabilidad, ya que mantener privada de libertad a una persona más allá del tiempo razonable, equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada.

La obligación de los Estados que son parte del Sistema Interamericano de adoptar disposiciones de derecho interno a efecto de hacer efectivos los derechos y libertades contemplados en la Convención se funda en el propio artículo 2⁵⁷ de la Convención. Dentro de las obligaciones que surgen de tal dispositivo, se obtiene que los Estados *no solo deben adoptar las medidas legislativas para garantizar el ejercicio de los derechos* de la Convención, lo cual, se puede traducir en que, si una norma resulta contraria a ella, se debe realizar el ejercicio legislativo que permita la eliminación de aquellos obstáculos para el goce efectivo de los derechos y, por otro, el *evitar promulgar leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos*.

Una pregunta que surge de la premisa referida en el párrafo anterior es: ¿México cumple con las consideraciones y estándares establecidos en el Sistema Interamericano? La respuesta es: no. La respuesta encuentra su sustento en el hecho de que en menos de 6 meses, el Estado Mexicano fue condenado por la Corte IDH en dos asuntos: *Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México y García. Rodríguez y Otros Vs. México*.

El pasado 7 de noviembre de 2022, la Corte IDH resolvió el Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México⁵⁸, condenando al Estado Mexicano por la violación (entre otros derechos) al derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 8.2 de la Convención, en relación con la obligación de respetar y de garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento, así como la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contenida en el diverso 2 de la Convención, por la aplicación de la prisión preventiva en perjuicio de Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile, Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López, así como por la aplicación de la figura de arraigo.

⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas 2011*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. España: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁷ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de Noviembre de 2009). *Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México. Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México*

Posteriormente, el 23 de enero de 2023 la Corte IDH condenó a México nuevamente, al resultar responsable por la violación (entre otros) a los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia, a la igualdad ante la Ley reconocidos en los artículos 7.1, 7.3, 7.5, 8.2, y 24 de la Convención, en relación con la obligación de respetar y de garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1, así como la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contenida en el artículo 2 de dicho instrumento, por la aplicación de la prisión preventiva oficiosa en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz, además, de ser responsable por la violación al principio de plazo razonable.

Previo a estudiar la condena a México por parte de la Corte IDH y por motivos de metodología, es importante abordar el estudio de la prisión preventiva en México.

2.2. Prisión preventiva en México.

La prisión preventiva en México es sin duda, uno de los problemas más graves que tiene la justicia en nuestro país, la cual básicamente consiste en privar de la libertad a una persona, a quien se le acusa de un delito, durante el tiempo en que dure la investigación que permita conocer su culpabilidad o inocencia.

En México, se prevén en la CPEUM, dos tipos: *justificada y oficiosa*. La primera de ellas tiene lugar cuando otras medidas cautelares no se consideran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, 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; y, la segunda de ellas, operará para un catálogo de delitos que los legisladores han compuesto, por considerar que son delitos graves, entre algunos de ellos se encuentran abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, 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.

Así, la prisión preventiva busca procurar que el culpable no quede impune, lo cual en un primer plano persigue sin duda un fin positivo, sin embargo, en México, al existir una deuda gigantesca por parte del sistema de justicia, al no tener investigaciones certeras sobre la presunta responsabilidad de las personas, el dictado tardío de las sentencias, las deplorables condiciones que tienen los centros penitenciarios, la prisión preventiva se ha convertido en un grave problema y que ha tenido como consecuencia, el descontento social, así como el pronunciamiento por parte de los organismos internacionales por la manera en que es empleada en nuestro país.

La Corte IDH ha señalado que uno de los graves problemas que enfrenta la situación carcelaria es la *falta de transparencia y equidad en la asignación de las plazas para participar en las actividades de rehabilitación*, la corrupción, el *cobro* de diversos conceptos como *protección* a los mismos reos que toman el control de los centros penitenciarios convirtiéndose en un “autogobierno carcelario”, *la insuficiencia de recursos* tanto por su mal

manejo, como lo poco que se les asigna en los presupuestos, la tortura por parte de las autoridades penitenciarias, así como por la violencia que existe entre los presos.

El artículo 18 de la CPEUM señala que la prisión preventiva solo tendrá lugar por delito que merezca pena privativa de libertad. Además, como se mencionó al inicio del presente capítulo, en México, se prevé en la CPEUM, dos tipos: *justificada* y *oficiosa*. La primera de ellas, como su nombre lo señala, tiene lugar cuando debe justificarse el motivo por el que otras medidas cautelares no se consideran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, 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; y la segunda de ellas, operara para un catálogo de delitos, que por su naturaleza, se requiere la privación de la libertad hasta en tanto se resuelva el asunto.

Con relación a lo anterior, en el diverso 20, apartado B, fracción IX, segundo párrafo de la CPEUM, se prevé que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que, como máximo de pena, fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado y que, de cumplirse el término anterior y no haberse pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

El citado texto constitucional derivó de la reforma constitucional del Sistema Penal Acusatorio de 18 de junio de 2008⁵⁹ publicada en el DOF y de la que derivó la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales⁶⁰, el 5 de marzo de 2014, en el que se incorporó la figura del *Juez de Control* el cual conocerá de la aplicación de las medidas cautelares, entre las que se encuentra la prisión preventiva, además el concepto de *auto de formal prisión* fue sustituido por *auto de vinculación a proceso*, así como los propios efectos. Resulta importante señalar cuales son las diferencias más importantes entre uno y otro.

El *auto de formal prisión* era aplicable en el sistema penal mixto (antes de la reforma señalada) con el cual, se definía la situación jurídica del inculpado para considerarlo como procesado; uno de sus muchos efectos es que, el dictado de éste constituía la prisión preventiva. Así, a partir de su dictado inicia formalmente el proceso y quedaba fijada la *litis* en cuanto a los hechos⁶¹. Otra de sus consecuencias, es que los derechos políticos del ciudadano quedan suspendidos por su dictado, entre los que se encuentran el derecho a votar. Por cuanto al *auto de vinculación a proceso* es aplicable en el nuevo procedimiento acusatorio y oral. Dicho auto no determina la prisión preventiva, sino que da lugar al inicio de una investigación que ya se encuentra formalizada. De conformidad con CNPP el efecto del auto de vinculación a proceso consiste en “*establecer el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso o se determinarán las formas anticipadas de*

⁵⁹ Consultable en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0

⁶⁰ En lo subsecuente: CNPP

⁶¹ Zazueta, A. L. (2016). El auto de formal prisión y el auto de vinculación a proceso. En J. H. Peña, *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*. (págs. 93-114). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12714>

terminación del proceso, la apertura a juicio o el sobreseimiento”⁶², además, una vez dictado el multicitado auto, el Ministerio Público debe determinar la investigación dentro del plazo otorgado por el Juez para tales efectos, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento⁶³.

El citado CNPP señala que, de manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de la investigación complementaria, pero sin exceder los plazos señalados en el párrafo anterior, es decir dos años y seis meses, según corresponda.

Una vez concluida la investigación complementaria, el Ministerio Público deberá solicitar el sobreseimiento, la suspensión del proceso o formular acusación. De no realizar lo anterior, procederá la extinción de la acción penal por incumplimiento del plazo y el Juez de Control ordenará el sobreseimiento.⁶⁴

Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2008 se refirió la necesidad de cambiar la figura del *auto de formal prisión* al *auto de vinculación a proceso*, ya que el primero de ellos ameritaba la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, mientras que el segundo se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible, sin implicar la imposición de la prisión preventiva, aunque sí otras medidas cautelares menos lesivas, como la prohibición de abandonar una determinada circunscripción territorial⁶⁵.

Asimismo, se refirió el hecho de que el dictado de un *auto de vinculación a proceso* no debe significar en automático la prisión preventiva como lo hacía el *auto de formal prisión*, el cual tenía como propósito conocer “*los medios probatorios que el Ministerio Público considera que le incriminan para preparar adecuadamente su defensa ante un Juez y, al mismo tiempo, tiene la garantía de que toda medida cautelar será decretada y controlada también por un Juez*”⁶⁶.

⁶² Artículo 318 de Código Nacional de Procedimientos Civiles.

⁶³ Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria.

El Juez de control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente.

⁶⁴ Artículo 324 del CNPP.

⁶⁵ Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, I. y. (Junio de 2008). *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso legislativo de 18 de junio de 2008*. Obtenido de Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso legislativo de 18 de junio de 2008.: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

⁶⁶ *Ibidem*

En dicha reforma, además, se precisó que la medida cautelar de prisión preventiva tendría un carácter excepcional en observancia al *principio de proporcionalidad* y se enfatizó que, el principio de presunción de inocencia debe ser eje rector en todo el proceso penal. La implementación de la reforma tuvo como fundamento distintos textos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁶⁷ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁸.

En ese mismo sentido y privilegiando el principio de presunción de inocencia, la reforma citada tuvo también como objetivo primordial, el limitar el uso de la prisión preventiva, ya que se consideró que su implementación y uso había sido excesiva en el Estado Mexicano y que, además, no resultaba efectiva para un bien en la sociedad mexicana.

Por ello, fue necesario proponer que el uso de la medida cautelar de la prisión preventiva solamente podía ser usada de forma excepcional y que, en caso de que su uso fuera estrictamente necesario, su aplicación no debía exceder de 2 años, obligando se esta manera al dictado de una sentencia que resuelva sobre la culpabilidad o inocencia de la persona imputada y en caso de que se cumpla el plazo y esa sentencia no se haya dictado, la persona debía quedar en absoluta libertad.

Dicha modificación en el texto constitucional, además de encontrar su base en lo previsto en los distintos ordenamientos internacionales, obedece también a la situación carcelaria y de justicia en México.

Cuando se redactaron las exposiciones de motivos que dieron origen a la multicitada reforma constitucional, se resaltó que: *“el 42% de las personas que se encuentran en nuestras cárceles y reclusorios no han recibido una condena firme que los declare culpables de haber cometido algún delito; es decir, 90 mil de las 210 mil personas privadas de la libertad en México se encuentran en régimen de prisión preventiva. Esto propicia, entre otros efectos negativos, que el sistema penitenciario mexicano opere, en promedio, al 130% de su capacidad, lo que impide a los reclusos llevar una vida digna.”*

De acuerdo con el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federales y Estatales 2021 del INEGI⁶⁹, al cierre del 2020, la cifra de personas privadas de la libertad a nivel nacional fue de 211,154 de las cuales el 92.3% (194,826) se registró en los centros penitenciarios estatales y 7.7% (16,328) en los centros penitenciarios federales y dichas cifras, comparadas con 2019, se registró un aumento de 6.2% en 2020. Por lo que hace al estatus jurídico de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios federales y estatales, el estudio arrojó que un total de 86,302 personas (40.9%) se encontraban sin sentencia y con medida cautelar de prisión preventiva y que, 30,388 personas (14.4%) contaban sentencia no definitiva y,

⁶⁷ En su artículo 11.1 dispone que “1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”

⁶⁸ Prevé en su artículo 14.2 que “2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021*. Ciudad de México: INEGI. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2021/doc/cnsipef_2021_resultados.pdf

finalmente, 94,464 personas (44.7%) contaban con sentencia definitiva. Comparado con 2019, la cifra de personas sin sentencia aumentó 21.5%, mientras que la cantidad de personas con sentencia disminuyó 2.3%.

De tales datos, se puede advertir que la situación del 2008 al 2021 que reporta el INEGI, no ha cambiado en México, el número de personas sin recibir sentencia y que se encuentran en prisión preventiva es prácticamente la misma, ello a pesar, de la reforma constitucional, de la implementación del sistema penal acusatorio, a pesar de la expedición y publicación del CNPP, dejando evidencia de que las medidas adoptadas no han sido suficientes.

Ahora bien, al ser tan amplia la cantidad de personas que se encuentran en prisión preventiva, representando prácticamente la mitad de la población penitenciaria, trae como consecuencia que las condiciones en las que se encuentran sean prácticamente iguales a las de las personas que ya han sido declaradas culpables.

Lo anterior, no significa que las personas que han sido declaradas culpables deban vivir en condiciones deplorables como las que actualmente tienen los centros penitenciarios al carecer de insuficiencia de personal, falta de condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios, el autogobierno, la sobrepoblación, hacinamiento, la falta de atención médica por las deficientes condiciones materiales y de higiene⁷⁰, sin embargo, una persona que esta privada de la libertad y que es y debe considerarse inocente, hasta en tanto no se le declare culpable, tiene como consecuencia que la prisión preventiva resulte un castigo anticipado y al inocente, resulta injusto, el cual daña profundamente su dignidad humana y que tendrá de una u otra manera repercusión en su vida, familia, trabajo y probablemente salud.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado el riesgo de rebasar los espacios penitenciarios derivado del exceso de dictado de prisión preventiva, en especial de la *oficiosa*. Su preocupación surge del hecho de que, aun y cuando derivado de la reforma constitucional citada, la prisión preventiva debe implementarse de manera excepcional por lo que hace a la prisión preventiva justificada, en los últimos años se ha incrementado el catálogo de delitos previstos en el artículo 19 de la CPEUM y que, por el hecho de que un imputado esté siendo procesado por alguno de ellos, la prisión preventiva será oficiosa y la consecuencia es tanto para las personas procesadas por dichos delitos, así como para la sociedad en general por los altos costos que generan los centros penitenciarios al tener una descontrolada sobrepoblación.

En 2008⁷¹, el artículo 19 de la CPEUM señalaba como delitos que ameritaban prisión preventiva: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que

⁷⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf

⁷¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (18 de Junio de 2008). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0

determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; en 2011⁷², el catálogo de delitos aumento al ingresar al catálogo el delito de trata de personas.

Posteriormente, en 2019⁷³ el catálogo incrementó considerablemente al encuadrar a los siguientes delitos: en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, violación, secuestro, 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 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.

En la exposición de motivos⁷⁴ de la última reforma de 2019 se exteriorizó el hecho de que la corrupción y la falta de una adecuada procuración de justicia, genera índices elevados de impunidad y falta de confianza de las autoridades encargadas de estas funciones de Estado, además, de acuerdo al índice de Impunidad Global México, realizado en 2016, al menos el 99% de los delitos que se comenten en México no son castigados, debido a que, solo 7 de cada 100 delitos son denunciados por los ciudadanos y por tales delitos únicamente un 4.46% con sentencia condenatoria y por tanto, se encontraba justificado el catálogo de delitos por los que se debe dictar la prisión preventiva oficiosa, con la finalidad de atender las problemáticas que tienen consecuencias sociales de alto impacto.

En ese sentido, al aumentar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, conduce a que mayores sean las probabilidades del ingreso de personas en prisión y ello da como resultado que, prácticamente la mitad de la población carcelaria, presumiéndose su inocencia, se encuentre en espera de sentencia, dando como resultado la ineficacia de la prisión preventiva.

⁷² Diario Oficial de la Federación. (14 de Julio de 2011). *Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011*. Obtenido de Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011.: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130213_0.pdf

⁷³ Diario Oficial de la Federación. (12 de Abril de 2019). *Proceso legislativo del Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019*. Obtenido de Proceso legislativo del Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/236_DO_12abr19.pdf

⁷⁴ Diario Oficial de la Federación. (12 de Abril de 2019). *Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa*. Obtenido de Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130213_0.pdf

2.2.1 Condena de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos al Estado Mexicano.

- Caso Tzompaxtle y otros Vs. México

Como se refirió en la parte final del capítulo 2.1, la Corte IDH condenó recientemente al Estado Mexicano en el Caso Tzompaxtle y otros Vs. México por violar el derecho a la presunción de inocencia, así como de la obligación de respetar y de garantizar los derechos establecidos en la Convención, así como la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno haciéndolas acorde a la Convención, lo anterior, por la aplicación de la prisión preventiva.

La Corte IDH señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, pero el poder con el que cuentan no es ilimitado y deben ser observados los derechos reconocidos en la Convención, situación a la cual valdría agregar que se deben observar los derechos reconocidos en sus propias Constituciones.

En las detenciones, encarcelamientos o cualquier tipo de restricción a la libertad impuestas por los Estados, deben garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Convención y resulta importante resaltar que, la Corte IDH señala que aún y con el hecho de que encuentren previstos en la ley, pueden ser incompatibles y resultar arbitrarios. De lo que se puede advertir que la incorporación de diversos presupuestos, penas a los ordenamientos legales, contando así con la presunción de legalidad, no conlleva que aquellos no puedan ser o considerarse arbitrarios, pues la Corte IDH señala que *“no se debe equiparar el concepto de arbitrariedad con el de contrario a la ley”*.

Sobre las medidas privativas de la libertad impuestas por autoridad, la Corte IDH se pronunció en el mismo sentido que su jurisprudencia existente en el sentido de que corresponde a la autoridad judicial desarrollar un juicio de proporcionalidad al momento de imponer la medida, valorando así, la finalidad de ella, si resultan idóneas y si son necesarias. Además, fue enfática al señalar que, conforme al artículo 7.5 de la Convención, toda persona detenida debe tener el derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, lo que significa que, cuando la prisión preventiva ha sobrepasado lo razonable, deben considerarse otras medidas menos lesivas que aseguren la comparecencia en juicio y para determinar lo anterior, dicha medida cautelar debe ser sometida a revisión periódica, con la finalidad de hacer una valoración y no prolongarla cuando no sea necesaria y de esta manera, materializar el carácter de excepcional que tiene dicha medida.

La Corte IDH advirtió el hecho de que, los supuestos procesales que configuraban la prisión preventiva⁷⁵ en México, no hacía referencia a la finalidad que tendría la adopción de dicha medida, ni a un análisis de necesidad, medidas alternativas, es decir, a ninguno de los presupuestos que la Corte IDH ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia. El único elemento que se toma en cuenta para su aplicación es que *se encuentre comprobada una*

⁷⁵ Artículo 161 del Código Federal Procesal penal de 1999.

circunstancia eximente de responsabilidad o de extinción de responsabilidad, llegando a la conclusión de que la prisión preventiva no tiene una finalidad cautelar, transformándose en una pena anticipada.

Por lo anterior, la Corte IDH determinó que la prisión preventiva⁷⁶ en México resultaba inconveniente por ser contrarias a los derechos establecidos en la Convención: a no ser privado de la libertad arbitrariamente, al control judicial de la privación de libertad y a la presunción de inocencia, vulnerando así, la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, de conformidad con lo dispuesto en el diverso 2º de la Convención.

La Corte IDH advirtió que los problemas relativos a la normatividad de la prisión preventiva en México aún persisten y menciona que, incluso fueron ampliados en la normativa actual, misma que tampoco señala la referencia a la finalidad, ni se establece el estudio de la necesidad de la medida, así como el análisis de la necesidad frente a las circunstancias particulares del caso. Por ello, se condenó a México a efecto de que adecue el ordenamiento jurídico para que sea compatible con la Convención, debiendo tomar en cuenta los requisitos establecidos en su jurisprudencia:

1. Constituye una medida excepcional
2. Debe ser proporcional
3. Debe ser necesaria
4. No puede estar determinada por el tipo de delito
5. No puede estar determinada por la gravedad del delito

Finalmente, reiteró la obligación de todos los órganos de los Estados, incluidos sus jueces, de velar por las disposiciones de la Convención, a efecto de que no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que, *en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes- las magistraturas y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete ultima de la Convención Americana.*

-Caso García Rodríguez y otro Vs. México

El 25 de enero de 2023, la Corte IDH condenó nuevamente al Estado Mexicano en el Caso García Rodríguez y otro Vs. México por la violación (entre otros) al derecho a la libertad personal contenido en los artículos 7.1, 7.3, y 7.5 de la Convención, al derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 8.2, y el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 24 de dicho tratado, todos esos derechos en relación con la obligación de respetar y de garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1 de la Convención, así como la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contenida en el artículo 2 de dicho instrumento, por la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, establecida en el artículo 19 de la Constitución mexicana y en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000, en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz.

⁷⁶ Conforme al artículo 161 del Código Federal Procesal penal de 1999.

Esta sentencia fija un precedente sumamente importante frente al papel del Estado Mexicano frente al Sistema Interamericano del cual se asumió como parte, ya que la Corte IDH nuevamente advirtió la incompatibilidad con la Convención de las figuras de arraigo y prisión preventiva en su vertiente oficiosa.

Parte del estudio de dicho asunto tuvo como consecuencia pronunciarse sobre la jurisprudencia de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en la que se estableció que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, situación que fue calificada como “problemático”, ya que, la Corte IDH se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que las distintas autoridades de los Estados, en el ámbito de su competencia, tienen en la obligación de ejercer *ex officio*, es decir, un control de convencionalidad entre las normas y prácticas internas y la Convención, obligación a la cual, los jueces mexicanos se encuentran limitados, en virtud de la determinación de la SCJN.

La Corte IDH calificó como incompatible con la Convención, la figura de la prisión preventiva oficiosa, a que vulneraba los derechos de libertad personal y presunción de inocencia previstos en los artículos 7 y 8.2 de la Convención y reitero varios de los aspectos Caso Tzompaxtle y otros Vs. México sobre el *test de proporcionalidad* que debe pasar cualquier medida restrictiva de la libertad para ser impuesta, lo cual, fundaría y justificaría su imposición. Aunado a que, también resultaba violatoria del principio de igualdad y no discriminación, cuando la imposición de dicha medida no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre la media y el fin perseguido, ya que existiría un trato diferenciado al ser imputado por determinados delitos que establezcan la imposición de la medida de manera oficiosa, dejando así, en estado de indefensión por no poder defenderse o alegar la medida.

Además, las medidas privativas de la libertad deben tener límites temporales a su duración, por ende, cuando el plazo de la prisión preventiva sobrepasa lo razonable, procede limitar la libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren la comparecencia al juicio y abona algo que resulta sumamente relevante: *los criterios que podrán ser tomados en cuenta para determinar la razonabilidad del plazo deberán tener estrecha relación con las circunstancias particulares del caso concreto.*

En el caso, Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz se les impuso la pena de prisión preventiva oficiosa basándose en la gravedad del delito, sin tomar en consideración la proporcionalidad de la medida atendiendo a las particularidades del caso y su duración fue por más de 17 años, lo cual, excede de todo plazo razonable, considerado así por la Corte IDH como una *pena encubierta sin una condena.*

El artículo 21, párrafo noveno de la CPEUM establece que *“la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares”*. Por tanto, La Corte IDH advirtió que, si bien

Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz habían interpuesto varios recursos para solicitar la revisión de la medida, los mismos fueron desechados bajo el argumento de que no era procedente la revisión en atención a la gravedad del delito.

De lo que se advierte que, no existe un estudio de la necesidad y proporcionalidad de la medida y tampoco su revisión periódica que tenga como finalidad que no se prolongue de no haber motivos suficientes para mantenerla, por tanto, la figura de la prisión preventiva resulta una medida arbitraria e inconvencional.

Todo lo anterior ha dejado al descubierto la falta de sintonía de la figura de prisión preventiva, en el caso, oficiosa, regulada en los ordenamientos jurídicos de México a la luz de los principios y derechos con la Convención, así como su excesivo e indiscriminado uso, lo que ha llevado a recibir 2 condenas de manera consecutiva respecto a la misma figura, surgiendo de ello una nueva interrogante: ¿México adaptará su marco regulador de la prisión preventiva oficiosa?

2.3 La prisión preventiva conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La SCJN ha realizado múltiples pronunciamientos sobre la prisión preventiva, los cuales han evolucionado conforme su regulación lo ha hecho.

En la Novena Época, el Pleno de la SCJN consideraba a la prisión preventiva una excepción justificable a las garantías de libertad y de audiencia previa, así como al principio de presunción de inocencia, previsto en el mismo artículo 14 constitucional, porque tiende a preservar el adecuado desarrollo del proceso y a garantizar la ejecución de la pena, así como también a evitar un grave e irreparable daño al ofendido y a la sociedad.⁷⁷

Al resolver el amparo en revisión 3480/98⁷⁸ reconoció el hecho de que la prisión preventiva y la prisión como pena constituyen supuestos diferentes, ya que mientras en el primer supuesto se persigue la retención de los procesados fundada en la *presunción de culpabilidad* en la comisión de un delito, el segundo supuesto se trata sobre la reclusión de los sentenciados sustentada en la certeza de que han cometido un delito y, en consecuencia, produce en favor de los procesados la prerrogativa de permanecer completamente separados de los sentenciados, además, no podrán ser sometidos a un régimen de tratamiento en la internación

⁷⁷ Criterio sostenido al resolver el amparo en revisión 1029/96 del que derivó la tesis P. XVIII/98, de rubro: *Prisión preventiva. Es una excepción a las garantías de libertad y de audiencia previa, establecida constitucionalmente.*, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, página 28, con número de registro digital 196720.

⁷⁸ Asunto del que derivó la Tesis 1a. XXV/99 de rubro: *“Prisión Preventiva. debe realizarse en un lugar separado y bajo un régimen distinto de los que se destinan y aplican a la prisión como pena”*, publica en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 91, con número de registro digital 193381.

igual que el diseñado para los sentenciados, por el hecho mismo de aún no compartir el estatus de delincuentes.

En la misma Novena Época, la Primera Sala de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 64/2002-PS precisó que debe considerarse el tiempo que el reo estuvo recluso en prisión preventiva, para realizar el cómputo de una sanción privativa de libertad, en atención a que, con su ejecución se afecta de manera inmediata y directa el derecho sustantivo de la libertad y, en ese mismo sentido, al resolver la contradicción de tesis 178/2009⁷⁹ determinó que, la autoridad jurisdiccional debe señalar en la sentencia el lapso que la persona estuvo reclusa en prisión preventiva, es decir, desde que se le dictó auto de formal prisión o que fue aprehendido, hasta el día del dictado de la sentencia, a fin de que la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, aplique la reducción respectiva.

Iniciada la Décima Época, la Primera Sala resolvió el amparo directo en revisión 2933/2010⁸⁰ en el que consideró que la prisión preventiva ocurre dentro del proceso y la prisión se impone como sanción en la sentencia y es a partir de que ésta causa ejecutoria cuando puede ejecutarse, por tanto, la etapa procesal de la prisión preventiva concluye definitivamente, desde el momento en que causó ejecutoria la sentencia de segunda instancia.

Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 27/2012⁸¹, la Primera Sala de la SCJN estableció que la privación de la libertad de una persona, a título de prisión preventiva puede restringirse en forma apegada al principio de Supremacía Constitucional, cuando perpetrado un delito sancionado con pena privativa de la libertad, existe riesgo de que la persona a la que se le atribuye su comisión pueda sustraerse de la acción de la justicia; hay posibilidad de que se entorpezca el proceso; pueda darse una reiteración delictiva; deba asegurarse la posible ejecución de la pena; o cuando sea factible que se provoquen daños al ofendido y a la sociedad, sin embargo, ello justamente derivado de la Supremacía Constitucional en que se funda dicha privación, también es necesario salvaguardar los principios y valores del Estado mexicano, entre los que se encuentra el principio de presunción de inocencia, el cual tiene los siguientes alcances:

- A) La presunción de inocencia favorece al imputado durante todo el proceso, a pesar de que se dicte en su contra auto de formal prisión, aún si se acumulan pruebas contundentes de la comisión del delito y de la responsabilidad del acusado.
- B) La persona puesta en libertad ya sea por falta de méritos o bajo caución, debe continuar en libertad aun cuando se hubiese interpuesto apelación contra la decisión judicial correspondiente.

⁷⁹ Asunto del que derivó la Tesis 1a./J. 91/2009 de rubro: “Prisión preventiva. Corresponde al juzgador, al dictar la sentencia, computar el tiempo de aquélla para que se descuenta de la pena impuesta.”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 325, con número de registro digital 165942.

⁸⁰ Asunto del que derivó la tesis 1a. CLXXXII/2011 (9a.) de rubro: “Prisión preventiva. Lapso que debe considerarse como tal.”, publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1095, con número de registro digital 160793.

⁸¹ Asunto del que derivó la tesis 1a. CXXXVI/2012 (10a.), de rubro: “Prisión preventiva. Debe durar un plazo razonable.”, publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 491, con número de registro digital 2001429.

- C) El acusado no está obligado a probar que es inocente, sino que es a la parte acusadora a quien incumbe la carga de la prueba de los elementos constitutivos de delito y de la culpabilidad del imputado.
- D) En caso de duda, ésta beneficia al acusado “*in dubio pro reo*”.

Asimismo, señaló que es necesario observar que, atendiendo a lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981, prevé en su artículo 9o., numerales 1, 3 y 4, respectivamente, que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, la prisión preventiva debe durar un plazo razonable, por lo que, en atención al principio de presunción de inocencia, debido proceso legal y plazo razonable, es factible examinar, pasado un plazo razonable y al no existir todavía una decisión firme respecto de la culpabilidad del inculcado, si la mencionada restricción a su libertad debe tutelarse desde otra perspectiva.

Pese a lo anterior, la Primera Sala no estableció expresamente un plazo razonable, sin embargo, consideró que: “*Los jueces fundándose en una prudente apreciación, deben evaluar en cada caso los factores⁸² (...) en forma razonada y proporcional, para concluir si el procesado ha pasado un plazo razonable restringido de su libertad precautoriamente y sobre esa base dictar lo que en derecho proceda, en la inteligencia de que la interpretación que realicen debe favorecer de la manera más amplia posible a la persona imputada, a fin de no causarle un menoscabo en su dignidad humana*”.

Dicho estudio, llevó a concluir que, debe valorarse si la prisión preventiva establecida atenta contra los principios de principio de presunción de inocencia, debido proceso legal y plazo razonable, principios en caso de que el procedimiento se hubiere ralentizado y no exista decisión firme respecto de su culpabilidad.

Ahora bien, con motivo de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011 en la que se determinó que: “*JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.*”, al resolver el amparo en revisión 205/2014, reconoció que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión señalado en los párrafos anteriores, no atendió a ninguno de los casos de la Corte IDH y su vinculación al contenido del artículo 7.5 de la CADH y en sus diversos precedentes⁸³, en los que se ha pronunciado en el sentido de que el estándar sobre el plazo razonable y sostuvo la necesaria diligencia y prontitud de los procesos penales a fin de proteger la presunción de inocencia y no alargar injustificadamente la prisión preventiva.

⁸² Plazo razonable = f⁸² (probabilidad de que el acusado cometió un delito merecedor de pena carcelaria; peligro de fuga o evasión de la acción de la justicia; riesgo de comisión de nuevos delitos; necesidad de investigar y posibilidad de colusión; viabilidad de presión sobre los testigos; preservación del orden público; ponderación de la debida diligencia en la sustanciación del procedimiento; motivos expuestos por las autoridades judiciales para justificar la continuación de la prisión preventiva; lapso constitucional de duración del juicio; ejercicio efectivo del derecho de defensa; eventualidad apoyada en datos de riesgo para el ofendido o la sociedad).

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de Octubre de 2008). Caso Bayarri vs. Argentina. *Caso Bayarri vs. Argentina*.

Así, la SCJN reconoció como obligatorio el criterio emitido por la Corte IDH relativo a que, para valorar si es razonable o no el plazo transcurrido en un proceso penal sin dictarse sentencia definitiva para efectos de justificar o no la prolongación de la prisión preventiva, deben tomarse en cuenta: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de la autoridad judicial y de otras que participen en el juicio.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la CADH señaló que, una persona sea liberada sin perjuicio de que continúe su proceso, por lo que necesariamente el tiempo establecido para verificar la razonabilidad de su medida cautelar de detención es mucha menor que la destinada para verificar el plazo razonable de todo el juicio.

Y como conclusión, la Primera Sala⁸⁴ resolvió que, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a los criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva.

Finalmente, el pasado febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 315/2021⁸⁵, determinando que procede revisar la duración de la prisión preventiva oficiosa que prevé el artículo 19 constitucional, en el plazo de dos años a que se refiere la fracción IX, Apartado B, del artículo 20 de la CPEUM y, en su caso, determinar si cesa o se prolonga su aplicación.

Lo anterior, toda vez que no existe precepto que señale que la imposición de la prisión preventiva no pueda ser revisable, ya que, los imputados tienen derecho a que la prisión preventiva que se les imponga no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años y acotó que dicho término resulta aplicable tanto para la prisión preventiva en su modalidad oficiosa como justificada.

Así, la Primera Sala resaltó que si ni el legislador de la CPEUM ni el legislador ordinario propiciaron distinción alguna de aquella figura en cuanto a la posibilidad de su revisión, cese o prolongación, la medida cautelar de prisión preventiva, en cualquier modalidad, puede ser revisable, llegado el límite de dos años de duración, plazo que refiere la fracción IX, del Apartado B, del artículo 20 constitucional, que se reitera en el artículo 165 del CNPP y consideró que adoptar tal determinación resulta acorde con los parámetros internacionales.

⁸⁴ Asunto del que derivó la tesis 1a. XL/2017 (10a.), de rubro: “Prisión preventiva. Factores a considerar para el análisis de la razonabilidad para la prolongación del plazo previsto en la fracción VIII, del apartado a, del artículo 20 constitucional.”, publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 450.

⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (9 de Febrero de 2020). Amparo en revisión 315/2020. *Amparo en revisión 315/2020*.

De lo que se concluye que, los criterios fijados por la SCJN se han adaptado a la realidad social, así como a las leyes que han progresado en esa materia en plena observancia de la norma suprema de nuestro país, logrando así que las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional en su conjunto coexistan para lograr la mayor protección de los derechos humanos.

2.4 El principio de presunción de inocencia en los instrumentos internacionales.

La DUDH señala en su artículo 21 que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, inciso b), señala que todos los ciudadanos gozarán del derecho y oportunidad 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.

Por otro lado, el artículo 23.1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸⁶ (CADHP) señala que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de votar y al igual que en los ordenamientos señalados en los párrafos anteriores.

En México, tal derecho se suspende por el hecho de encontrarse sujeto a un proceso penal, aún sin recibir una sentencia condenatoria, sin embargo, mismos instrumentos internacionales referidos, protegen, entre muchos de los derechos, el de la presunción de inocencia: en el diverso 11 de la DUDH se prevé que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa; y, en su diverso 14.2 del PCIDCP señala que, toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; finalmente, en el artículo 8.2 de la CADH, reconoce que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

La Observación General No. 25⁸⁷ del Comité de los Derechos Humanos señala que, en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos, ni deberán imponerse restricciones excesivas. Y precisa que, el sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 del Pacto Internacional de

⁸⁷ University of Minnesota, H. R. (1996). *Observación General No. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996)*. Obtenido de Observación General No. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996): <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>

Derechos Civiles y Políticos y así garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores, sin excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes.

Además, de las disposiciones anteriormente citadas, se ha creado un catálogo de directrices a seguir en torno a las personas que se encuentran privadas de la libertad, entre las que se encuentran las *Reglas Nelson Mandela*⁸⁸; en ellas, se exterioriza el hecho de que la prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad y que el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos que la propia medida trae aparejada con ella (Regla 3), asimismo, se deben reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, ello con la finalidad de respetar la dignidad de las personas como seres humanos (Regla 5).

Las *Reglas Mandela* precisan la diferencia entre *reclusos penados, reclusos con discapacidades o enfermedades mentales* y las *personas detenidas o en espera de juicio*, resaltando que en la Regla 111.2 prevé que los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción. El artículo 11 de la DUDH de 1948 señala que, toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. En 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló en su artículo 9º, que: *“puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la Ley”*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2 prevé que: *“toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*; y, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2 precisa que: *“toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley*.

La CPEUM contempla la figura de la presunción de inocencia en el artículo 20, apartado B, fracción I: *“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”*.

Derivado del marco normativo citado en los apartados anteriores, se puede concluir que, el derecho al voto es derecho que tienen todos los ciudadanos de una sociedad, el cual es da la oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y que la presunción de inocencia significa que toda persona debe presumirse inocencia, hasta que no se demuestre lo contrario y una autoridad competente así lo determine.

⁸⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (29 de Febrero de 2016). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Obtenido de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

2.5 La presunción de inocencia conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La SCJN ha estudiado la figura de la presunción de inocencia en diversos asuntos, incluso desde antes de estar prevista la figura propiamente en el artículo 20, apartado B, fracción I y de los cuales se pueden obtener las siguientes directrices del referido derecho:

En el amparo en revisión 89/2007, la Segunda Sala de la SCJN señaló que, un parámetro de constitucionalidad en la configuración legislativa respecto al principio de presunción de inocencia extraprocesal, es que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme, por lo que, este principio se traduce, en términos generales, como una prohibición para considerar como culpable a una persona hasta que así se declare en sentencia condenatoria.⁸⁹

La Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 349/2012⁹⁰ estableció que, el principio de presunción de inocencia en materia penal tenía tres vertientes:

1. Regla de trato procesal: consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. Su finalidad es “impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”.⁹¹
2. Regla probatoria: establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el Ministerio Público para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir el estatus de inocente que tiene todo procesado.⁹²
3. Estándar de prueba: norma que ordena a los jueces la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo *suficientes* para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona.

⁸⁹ Del amparo en revisión 89/2007 derivó la tesis 2a. XXXV/2007, de rubro y texto: “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no participe” en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.*”, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1186, con número de registro digital 172433.

⁹⁰Suprema Corte de Justicia de la Nación. (26 de Septiembre de 2012). Amparo en revisión 349/2012. *Amparo en revisión 349/2012*.

En el presente caso, el principio de presunción de inocencia debe considerarse desde la óptica de una *regla de trato procesal*⁹³, ya que como se refirió, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena y, además, las cuestiones probatorias no corresponden a la competencia del TEPJF.

La Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 590/2013 estableció que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal puede tener una *incidencia indirecta* o un *efecto reflejo* en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal y que, como *regla de trato procesal*, su finalidad consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique *cualquier tipo de medida desfavorable* asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

De lo anteriormente expuesto, se advierte, por un lado, que la presunción de inocencia implica que toda persona debe presumirse inocente, hasta que no se demuestre lo contrario y una autoridad competente así lo determine y que, dicho principio tiene una implicación tanto en el propio procedimiento penal, como en cualquier ámbito extraprocesal que sea vea afectado por estar sujeto a un proceso, entre los que podemos considerar, la suspensión de los derechos políticos-electorales, en específico a la restricción del derecho al voto.

De todo expuesto en el presente capítulo, se logra obtener las siguientes premisas sobre la prisión preventiva en correlación con el principio de presunción de inocencia, al resaltar los siguientes puntos:

1. El principio de presunción de inocencia extraprocesal, como *configuración legislativa* refiere que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme y como *regla de trato procesal*, tiene como finalidad impedir que fuera del proceso penal se aplique *cualquier tipo de medida desfavorable* asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso.
2. La prisión preventiva: a) Constituye una medida excepcional; b) Debe ser proporcional; c) Debe ser necesaria; d) No puede estar determinada por el tipo de delito; e) No puede estar determinada por la gravedad del delito; y f) La prisión preventiva debe quedar sin efectos cuando ha excedido el límite de lo razonable.
3. La prisión preventiva se encuentra limitada por el principio de proporcionalidad y, por tanto, el Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena, además, aquélla debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida.
4. El principio de proporcionalidad implica una relación racional entre la medida cautelar y el fin perseguido, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante ella.

⁹³ Tesis 1a./J. 24/2014 (10a.), de rubro: “*Presunción de inocencia como regla de trato procesal.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 497, con número de registro digital 2006092.

5. El uso excesivo de la prisión preventiva resulta *contraria a la esencia misma del Estado Democrático* y lo que se pretende por medio de la aplicación de esta medida cautelar es concretamente lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin.
6. Si el fin legítimo en el que se sustenta la prisión preventiva desaparece, esta tiene que cesar porque ya no tiene un fundamento o un fin legítimo que perseguir o proteger.
7. En México es obligatorio el criterio emitido por la Corte IDH relativo a que para valorar si es razonable o no el plazo transcurrido en un proceso penal sin dictarse sentencia definitiva para efectos de justificar o no la prolongación de la prisión preventiva, deben tomarse en cuenta: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de la autoridad judicial y de otras que participen en el juicio.
8. Es procedente revisar la duración de la prisión preventiva oficiosa y, en su caso, determinar si cesa o se prolonga su aplicación, ya que, los imputados tienen derecho a que la prisión preventiva que se les imponga no exceda del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, precisando que, dicho término resulta aplicable tanto para la prisión preventiva en su modalidad oficiosa como justificada.

2.6 Acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019: interpretación del artículo 19 constitucional.

El 24 de noviembre de 2022 se celebró una de las sesiones más trascendentes en los últimos años en la SCJN, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, en la que se planteó la invalidez del artículo 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como el artículo 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional, en los que se clasificaban los delitos de contrabando, defraudación fiscal y aquellos delitos relacionados con comprobantes fiscales, como amenazas a la seguridad nacional y por tanto, ameritando prisión preventiva oficiosa.

El Ministro Luis María Aguilar Morales ponente del proyecto, propuso realizar una interpretación *pro persona* del artículo 19 de la CPEUM que prevé la prisión preventiva oficiosa como una medida cautelar en la que el Juez se encuentre obligado a revisar las razones y pruebas que justifiquen la imposición de la medida de prisión preventiva, ya que, la aplicación *automática* de la medida resulta contraria a los derechos humanos previstos en la propia Constitución.

El proyecto sostuvo que la aplicación en automático de la prisión preventiva oficiosa resulta un mecanismo arbitrario, que viola gravemente los derechos de libertad personal, presunción de inocencia, el deber de motivación de las medidas cautelares y la necesidad de someterlas a control judicial previo para que el juez penal pueda determinar motivadamente si la prisión preventiva es necesaria, defensa de los imputados, así como en contra los derechos de las víctimas y ofendidos a que se les repare el daño, pero, si por el contrario, se considera una visión integral de la prisión preventiva y su consideración como última y más grave medida

cautelar que puede ser impuesta, lleva a considerar que su uso debe ser limitado y razonado caso a caso. Sostuvo que, la lectura literal y aislada del artículo 19, párrafo segundo de la CPEUM, se traduce en una medida automática sin justificación ni explicación, arbitraria, lo cual *no debe ser posible en un Estado Constitucional de derecho*.

Pese a los sólidos argumentos del Ministro ponente, se planteó también una postura contraria que sostuvo que no resulta posible realizar una interpretación del artículo 19 de la CPEUM en los términos planteados, *ya que se estaría modificando la naturaleza de la prisión preventiva como medida cautelar*. Otros argumentos en contra, fue que la intención del Poder Reformador fue la de establecer un catálogo cerrado con las conductas delictivas más lesivas por las que la o el juez *solamente* debe imponer la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar, sin facultarlo para abrir la discusión sobre la pertinencia de dicha medida, lo que lleva a cuestionar el principio de división de poderes y los principios democráticos del Estado Mexicano.

La votación de lo anterior tuvo como resultado que no se alcanzara la mayoría para lograr el precedente interpretativo del artículo 19 de la CPEUM que abría la posibilidad de realizar un estudio de la aplicabilidad de la prisión preventiva para aquellos delitos en que se establece de manera oficiosa.

El engrose del proyecto a la fecha de la presente investigación se encuentra pendiente de publicación, pero, dada la votación y argumentos, la interpretación planteada por en el proyecto no fue alcanzada y, por tanto, en el ámbito judicial no fue posible cumplir con los criterios fijados por la Corte IDH a pesar del intento de algunos de los integrantes de la SCJN, sin embargo, con las condenas recibidas en los *Casos Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México y García. Rodríguez y Otros Vs. México*, han dejado al descubierto la violación a diversos derechos que implica la aplicación de la prisión preventiva oficiosa. ¿En qué momento el Poder Reformador de la Constitución armonizará el contenido de la Convención y otros tratados internacionales, con el contenido de la CPEUM?

La prisión preventiva oficiosa debe estudiarse desde una visión que contemple los derechos humanos como su punto de partida para su aplicación y no como mecanismo político para encuadrar delitos y su consecuencia automática sea la prisión preventiva.

CAPÍTULO III

EL DERECHO A VOTAR DE QUIENES SE PRESUMEN INOCENTES.

A lo largo del presente trabajo, se ha expuesto el marco normativo que regula la prisión preventiva, el principio de presunción de inocencia, así como los criterios que han emanado de esas figuras, las cuales guardan una estrecha relación con el derecho al voto.

El derecho al voto es una prerrogativa que se encuentra contemplada en el artículo 35, fracción I de la CPEUM, consistente en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.

El ejercicio del derecho al voto es el pilar de toda democracia, ya que otorga la legitimidad a los actores políticos de ocupar los cargos de elección popular para los que son elegidos, además, constituye una de las prerrogativas que tenemos como miembros de una sociedad al tener implícita la pertenencia a una sociedad.

En ejercicio de su soberanía, el Poder Constituyente de 1917 estableció en el artículo 38 de la CPEUM los motivos por los cuales se perdían los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre los motivos se encuentra el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que se dicta el auto de formal prisión. El referido artículo 38 de la Constitución Mexicana no ha sufrido reformas desde la promulgación el 5 de febrero de 1917, lo cual no ha sido impedimento para ser objeto de interpretación por parte del TEPJF así como de la SCJN, la cual ha evolucionado adaptándose a la realidad social, sin embargo, el artículo sigue sin ser reformado, a pesar de lo que los Tratados Internacionales señalan al respecto.

La negativa del derecho al voto de las personas que se encuentran privadas de la libertad en prisión preventiva los convierte en un grupo doblemente vulnerable. En primer lugar, lo son, dada su situación jurídica y lo que representa encontrarse privados de la libertad y, por otro lado, al no ser un grupo visible para los actores políticos, justamente, por la falta de oportunidad de ejercer el voto.

La presunción de inocencia de la que gozan ese grupo de la sociedad debe ser, no solo eje rector en el procedimiento penal, sino también en el ámbito electoral, pues solo así, el Estado garantizará el respeto a esa inocencia de la que, hasta en tanto no se dicte sentencia, se presume tienen las personas en ese supuesto.

3.1 El derecho a votar de las personas privadas de la libertad en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Constitucional de nuestro país se ha pronunciado en pocos asuntos sobre temas relacionados con la restricción al voto de las personas sujetas a un proceso penal en términos de lo previsto en la fracción II del artículo 38 de la CPEUM, sin embargo, sus determinaciones resultan indispensables para dilucidar la hipótesis que se ha planteado y es

la relativa a que las personas privadas de la libertad en prisión preventiva, que no han recibido una sentencia condenatoria, tienen derecho a votar.

La SCJN al resolver la contradicción de tesis 29/2007-PS⁹⁴ determinó que el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal no establece un derecho fundamental o una prerrogativa, sino una restricción constitucional, además, hizo una diferencia entre la restricción de la fracción II y III al señalar que, la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, mientras que los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta; y refirió que la suspensión de los derechos políticos constituye una medida de seguridad que no supone en forma alguna una sanción ni una consecuencia a una sanción, pues únicamente constituye una restricción constitucional de carácter provisional al ejercicio de un derecho, ello con finalidades precisas, en cuya atención no puede eliminarse por la legislación ordinaria y por tanto, la restricción del artículo 38, fracción II, constitucional no es contraria al principio de presunción de inocencia.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009⁹⁵ y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 la SCJN reiteró muchos de los argumentos señalados en la contradicción de tesis referida en el párrafo anterior, al señalar que la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos constituye una privación temporal de derechos, pues concluye con la resolución definitiva que ponga fin al juicio, sea absolutoria o condenatoria y sólo en caso de que sea condenatoria se le declarará penalmente responsable; convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, toda vez que el auto de formal prisión resulta ser una cuestión meramente provisional, ya que por una parte, el Juez al dictarlo, debe tener en cuenta los elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, en términos del artículo 19 de la Ley Suprema, pero sin que jurídicamente tenga la facultad de imponer sanción alguna.

Posteriormente, en la contradicción de tesis 6/2008-PL⁹⁶, la SCJN a través de una interpretación armónica de la restricción prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, con el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, determinó 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, situación que no se presenta cuando está materialmente en libertad, es decir, hasta en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo, arrojando una delimitación de la restricción constitucional por no poder subsistir como una prohibición absoluta.

⁹⁴ La contradicción de tesis 29/2007-PS fue resuelta por la Primera Sala de la SCJN, correspondiente al día treinta y uno de octubre de dos mil siete.

⁹⁵ La acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 fue resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN, correspondiente a la sesión del día veintiocho de mayo de dos mil nueve.

⁹⁶ La contradicción de tesis 6/2008-PL fue resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN, correspondiente al día veintiséis de mayo de dos mil once.

Finalmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 la SCJN amplió el parámetro establecido en las contradicciones 29/2007-PS, 6/2008-PL y las acciones de inconstitucionalidad 33/2009⁹⁷ y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, al considerar que no sólo deben entenderse excluidos los sujetos que se encuentran en libertad material de la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 de la CPEUM, sino también quienes, conforme a la ley, tienen derecho a la libertad bajo caución, pero no han podido obtenerla por razones de índole económica, considerarlo de otra manera equivaldría a condicionar de manera adicional el derecho a ejercer el voto a la posibilidad económica del sujeto y se violaría con ello el principio constitucional de no discriminación contenido en el artículo 1o párrafo quinto de la CPEUM.

Dicha conclusión derivó de la necesidad de interpretar evolutivamente y aplicar la CPEUM tomando en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país y no de la misma manera que se hacía en 1917, resultando importante tomar en cuenta los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte como el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos⁹⁸ y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁹, conforme a los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida, arrojando que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

Pese a lo anterior, la conclusión de la sentencia y por ende los efectos, no fueron en el sentido de desaplicar la restricción constitucional, por el contrario, se consideró la validez de la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en el que se contempla la hipótesis de impedimento para ser elector “*III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión*”, ya que debe ser interpretada conforme al principio de presunción de inocencia, por ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, inclusive para la restricción o suspensión de Derechos Políticos, de conformidad con lo previsto en las tesis

⁹⁷ La acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 fue resuelta por el Tribunal Pleno de la SCJN, correspondiente a la sesión del día veintiocho de mayo de dos mil nueve.

⁹⁸ “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.”

⁹⁹ “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.”

jurisprudenciales P./J. 43/2014 (10a.), de rubro: “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.*”¹⁰⁰ y P./J. 33/2011¹⁰¹ de rubro: “*DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.*”.

Es decir, reiteró lo resuelto en la contradicción de tesis 6/2008-PL, tanto en ese asunto, como posteriormente en las acciones de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; y en la diversa 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/201, sin embargo, se deja entrever que el Alto Tribunal del país en su criterio ha evolucionado considerablemente el contenido y límites de la fracción II del artículo 38, pero sin dejar de lado que es la propia CPEUM quien la establece expresamente y que, dada la supremacía de que esta investida, no puede dejar de aplicarse u observarse.

3.2 La protección del derecho a votar por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral, proteger los derechos político-electorales de las y los ciudadanos e impartir justicia en el ámbito elector, al tener carácter de Tribunal Constitucional, tiene la función de proteger los derechos político-electorales cuando se considere violado uno de ellos, en virtud de un acto o resolución que los vulnere.

De acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 99 de la CPEUM, el TEPJF cuenta con una facultad expresa sobre la no aplicación de leyes exclusivamente en la materia electoral que resulten contrarias a la CPEUM, con la salvedad de que, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

Aunado a lo anterior y en cumplimiento al artículo 1o y 133 de la CPEUM, los cuales permiten el ejercicio de un control de convencionalidad en materia de derechos humanos¹⁰², por parte de los Jueces del país, al realizar una interpretación conforme en sentido amplio del orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, así como una interpretación en sentido estricto, es decir, al haber varias interpretaciones jurídicamente válidas, se debe preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en los referidos instrumentos y finalmente, la inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

¹⁰⁰ Tesis que derivó de la contradicción de tesis 200/2013, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, con número de registro digital 2006590.

¹⁰¹ Tesis que derivó de la contradicción de tesis 6/2008-PL

¹⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación. (14 de Julio de 2011). Varios 912/2010. *Varios 912/2010*.

Tal control, ha sido ejercido por el TEPJF en diversos asuntos, justamente relacionados con la suspensión de los derechos político-electorales, entre los que destacan los siguientes pronunciamientos:

La Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-JDC-20/2007¹⁰³ determinó que se debía restituir al promovente en el uso y goce de sus derechos político-electorales de votar, por cuanto hace a expedirle una nueva credencial para votar con fotografía y una vez entregada esta última, inscribirlo en la lista nominal de electores correspondiente, cuando siendo procesado por cometer un delito merecedor de pena corporal, se le concediera el régimen de prelibertad sin que fuera necesario declaratoria judicial, quedando se esa manera rehabilitado en sus derechos ciudadanos.

Lo anterior, en virtud de que, en atención a la naturaleza accesoria de la suspensión de derechos político-electorales como consecuencia necesaria de la prisión, debe señalarse que cuando esta última es sustituida, la suspensión sigue la misma suerte que aquélla, por lo que cuando la pena principal es sustituida, debe entenderse que lo es en su integridad, incluyendo la suspensión de derechos políticos.

Al resolver el expediente SUP-JDC-85/2007¹⁰⁴ en armonía con lo resuelto con el SUP-JDC-20/2007, determinó que, de la interpretación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos el cual fue celebrado por el Estado Mexicano conforme a lo previsto en la CPEUM, debe permitírsele ejercer el derecho a votar y por consiguiente, expedirle la credencial de elector, al actor que, sujeto a un proceso penal derivado de un auto de formal prisión, se encuentra en libertad y, en caso de dictarse sentencia condenatoria privativa de la libertad y como consecuencia de ello se suspendan los derechos político-electorales del sentenciado, el Juez de la causa, atendiendo a lo previsto en la normativa electoral, deberá de inmediato comunicarlo al entonces Instituto Federal Electoral para que, por conducto del Registro Federal de Electores, proceda a darlo de baja del Padrón Electoral y del listado nominal correspondiente a su domicilio.

Por otra parte, al resolver el expediente SUP-JDC-2045/2007¹⁰⁵, determinó que al estar sujeto a proceso y no encontrarse privado de la libertad, debe permitírsele ejercer el derecho a votar y en consecuencia, expedirle la credencial de elector que el actor había solicitado y que le fuera negada al estar sujeto a un proceso penal.

Al resolver el expediente SUP-JDC-98/2010 determinó que, la parte actora tenía derecho a ser registrado como candidato a gobernador, ya que, si bien la suspensión de derechos político-electorales opera en virtud de la sujeción a proceso del ciudadano a partir de que exista un auto de formal prisión, el actor deberá estar forzosamente privado físicamente de

¹⁰³ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (28 de Febrero de 2007). SUP-JDC-85/2007.

¹⁰⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (20 de Junio de 2007). SUP-JDC-20/2007.

¹⁰⁵ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (29 de noviembre de 2007). SUP-JDC-2045/2007.

su libertad y al no estarlo, estaba en aptitud de ejercer su derecho a ser registrado como candidato a un cargo de elección popular, mientras no se le prive de su libertad.

Es importante resaltar que los efectos que tuvieron las ejecutorias dictadas en los juicios políticos-electorales citados han sido, únicamente, afectando la esfera jurídica de las partes actoras; crearon jurisprudencia electoral y sirvió de directriz para resolver asuntos similares, pero los efectos fueron particulares, de conformidad con la atribución que el artículo 99 de la CPEUM le otorga al TEPJF.

De los precedentes citados, se advierte que el TEPJF ha buscado la protección de los derechos políticos-electorales de aquellas personas que se encuentran sujetas a un proceso penal, pero que se encuentran en libertad, sin embargo, atendiendo al principio de progresividad¹⁰⁶ como autoridad judicial, existe el deber de interpretar las normas de manera tal que se amplie, en lo posible jurídicamente, el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, por tanto, es tarea del TEPJF ampliar la protección de los derechos, siempre dentro del marco jurídico y conforme a las atribuciones que le corresponden.

Exceder las atribuciones como tribunal, crearía un activismo judicial negativo que le restaría legitimidad a las decisiones adoptadas, teniendo un efecto contrario a la protección de los derechos políticos-electorales.

3.3 El derecho al voto de las personas privadas de la libertad en prisión preventiva.

Desde 1917 la CPEUM contempla que por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre los que se encuentra el derecho a votar. El dictado del auto de formal prisión define la situación jurídica del inculcado para tenerlo como *procesado* y ello justifica la medida cautelar de la prisión preventiva, la cual procede únicamente cuando el delito tenga como consecuencia una pena privativa de la libertad.¹⁰⁷

Después de la reforma de 18 de junio de 2008, la figura del auto de formal prisión fue sustituida por el auto de vinculación a proceso, auto cuyo efecto consiste en sujetar al imputado a la investigación formalizada y a partir de dicho auto, el Ministerio Público tiene un plazo para llevar a cabo y concluir la investigación y definir si acusará o no.¹⁰⁸ Asimismo, el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares

¹⁰⁶ Tesis 1a. CCXCI/2016 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: “*Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, con número de registro digita 2013216.

¹⁰⁷ Zazueta, A. L. (2016). El auto de formal prisión y el auto de vinculación a proceso. En J. H. Peña, *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*. (págs. 93-114). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12714>

no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio o en los casos previstos expresamente en la CPEUM, cuando se trate de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Ahora bien, sin importar el sistema penal ante el que nos encontremos, puede interpretarse que el punto medular de la restricción constitucional multicitada, es el hecho de que una persona se encuentre en prisión preventiva, ya sea a través de la determinación de un auto de formal prisión en el sistema mixto o por un auto dentro del sistema acusatorio y oral.

La imposición de la prisión preventiva tiene como requisitos necesarios: la comprobación del cuerpo del delito sancionado con pena privativa de la libertad y, en caso de la prisión preventiva justificada, la justificación de que alguien es probable responsable de su comisión, constituyéndose como una medida cautelar y provisional y se justifica en la preservación del desarrollo adecuado del proceso; en el aseguramiento de la ejecución de la pena y en evitar los daños al ofendido y a la sociedad¹⁰⁹.

Como ya se refirió, en el ámbito internacional y en las condenas a México, se ha considerado y señalado enfáticamente que, la prisión preventiva constituye una medida excepcional, que debe ser proporcional con la finalidad de evitar que la medida de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena y necesaria, debiendo cesar sus efectos cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida; que no puede estar determinada por el tipo ni gravedad del delito y que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática.

Además, existe la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones; así como la razonabilidad del plazo para ser juzgado.

El uso excesivo de la prisión preventiva es *contrario a la esencia misma del Estado Democrático*, por resultar una pena anticipada y, si el objetivo de la aplicación de la medida cautelar es lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin, pero ¿qué sucede si ese fin legítimo que tiene el Estado para imponerla, desaparece? La prisión preventiva tiene que cesar porque ya no tiene un fundamento o un fin legítimo que perseguir o proteger.

Antes de la reforma de 2008 no se establecía un plazo expreso de duración de la medida cautelar; después de la reforma se establece en el artículo en el diverso 20, apartado B, fracción IX, segundo párrafo que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado y que, de cumplirse el término anterior y no haberse pronunciado sentencia, el imputado será

¹⁰⁹ Así lo sostuvo el Pleno de la SCJN al resolver el amparo en revisión 1028/96, del que derivó la tesis P. XIX/98, de rubro: "*Prisión preventiva. Su no contradicción con la garantía de audiencia deriva de los fines que persigue y no de su carácter cautelar.*", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, marzo de 1998, página 94, con número de registro digital 196724.

puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Si bien es cierto, en los supuestos en los que la persona haya sido privada de su libertad a través de prisión preventiva antes del 2008 no tienen un plazo límite para que la autoridad determine si es culpable o no, también lo es que, la obligación de los juzgadores dictar sentencia y derecho de la persona recibirla en un plazo razonable, es permanente. En materia penal, tratándose del inculcado, encontrándose privado de su libertad, hace que la necesidad del dictado de una sentencia ya sea absolutoria o condenatoria, se convierta en una prioridad, ya que, gozando del principio de presunción de inocencia, es inocente hasta en tanto no se demuestre lo contrario y cada día que una persona se encuentra en prisión preventiva, constituye el recibir un castigo por un delito que pudo o no, haber cometido.

La SCJN al analizar la restricción constitucional de la fracción II del artículo 38, sobre la suspensión de los derechos políticos-electorales, entre los que se encuentra el derecho a votar, ha señalado que entre ella y la prevista en la fracción III, se trata de momentos procesales diferentes, ya que mientras la primera es temporal y se origina por la sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, resulta una consecuencia derivada de la sujeción a un proceso penal, esto es, se trata de una sanción accesoria y la segunda de ellas deriva de la imposición de una condena corporal y la suspensión durará todo el tiempo de la pena privativa de libertad, la suspensión es una consecuencia necesaria de la imposición de una pena privativa de libertad, es decir, es también una sanción accesoria, que tiene el mismo resultado, la pérdida del derecho a votar.

Ahora bien, partiendo de que la imposición de la prisión preventiva se justifica toda vez que otras medidas cautelares no son suficientes para garantizar la comparecencia de la persona imputada, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, los testigos o de la comunidad y cuando dicha persona esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso o cuando el Juez de Control la impone de oficio, en virtud de que el delito que se persigue es uno de los establecidos en el artículo 19 constitucional, es importante cuestionar sobre: ¿Qué pasa si el tiempo que ha transcurrido excede los límites razonables del plazo para el dictado de una sentencia que decida sobre la culpabilidad de la persona imputada?

La Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 315/2021 determinó que, de conformidad con lo previsto en la fracción IX, del apartado B, del artículo 20, de la CPEUM, procede revisar la duración de la prisión preventiva oficiosa que prevé el artículo 19 constitucional, en el plazo de dos años a que se refiere la fracción IX, Apartado B, del artículo 20 de la Carta Magna y, en su caso, determinar si cesa o se prolonga su aplicación.

La Sala concluyó su determinación bajo el entendimiento de que: *“la prisión preventiva oficiosa es una restricción constitucional a la libertad personal, que bajo la normatividad internacional debe ser una medida excepcional para su imposición (...) ni el legislador de la Constitución ni el legislador ordinario propiciaron distinción alguna de aquella figura en cuanto a la posibilidad de su revisión, cese o prolongación. Como sea, la prisión preventiva (en cualquier modalidad) es profundamente restrictiva del derecho a la libertad personal de los imputados en el proceso penal acusatorio y, por tanto, debe ser revisable.”*

Así, en caso de que el Juzgador considere necesario que el plazo de la duración de la prisión preventiva deba prolongarse, dicha decisión deberá estar sujeta a un *escrutinio elevado de justificación, que evitará que esta medida cautelar que extienda innecesariamente* y precisó que, entre otros elementos, debe considerarse el grado de diligencia por parte de las autoridades en la conducción del proceso penal y las posibles dilaciones excesivas en las diversas etapas que lo constituyen.

De lo anterior, se obtiene que, la imposición de prisión preventiva al ser una medida excepcional, la prolongación de ella también lo debe ser y solo a través de una justificación emitida por autoridad jurisdiccional es que se puede prolongar y en todo caso será, cuando otras medidas cautelares, no fueran suficientes para garantizar los fines que se persiguen.

Es entonces que, la imposición de la prisión preventiva se encuentra amparada bajo parámetros constitucionales, misma que resulta revisable transcurrido el plazo señalado, ya que una medida cautelar tiene una naturaleza temporal y que, de no cesarse ya sea declarando una culpabilidad o absolución, se conviene en una medida excesiva que provoca una pena anticipada para quien la recibe.

Ahora bien, el artículo 38, fracción II señala que: “*Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión*”. De su contenido, así como por los pronunciamientos de la SCJN y del TEPJF se obtiene que dicha suspensión es una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no una pena, sanción o medida cautelar, toda vez que el auto de formal prisión resulta ser una cuestión meramente provisional y actualmente el auto de vinculación a proceso también lo es, además, dicha imposición resulta únicamente aplicable para aquéllos que se encuentren efectivamente privados de la libertad.

En ese sentido, dicha consecuencia accesoria resulta a su vez una restricción de un derecho, es decir, en el caso que nos ocupa, una restricción al derecho a votar.

La SCJN¹¹⁰ se ha pronunciado respecto a que las restricciones a los derechos fundamentales deben satisfacer, por lo menos, determinados requisitos para considerarlas válidas:

- a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, situación que en el presente estudio se cumple toda vez que la restricción se encuentra prevista en la propia CPEUM;
- b) Ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales. Es importante señalar sobre este aspecto que, el

¹¹⁰ Tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “*Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533, con número de registro digital 160267.

artículo 38, fracción II no ha sufrido reforma constitucional alguna desde la promulgación de la CPEUM en 1917 y fue entonces que, Venustiano Carranza señaló que dicha restricción tenía como justificación “*no saber hacer uso debido de la ciudadanía*”. Sobre ello, el Doctor Manuel González Oropeza¹¹¹ al realizar un estudio sobre dicho tópico, señaló que: “*sobre dichas personas recae (no la presunción, sino) la condena de no haber hecho un uso debido de la ciudadanía*”. Por tanto, no se estima que la medida resulte necesaria.

c) Ser proporcional en el sentido de que, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, además, deberán estar en armonía con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática. Por tanto, no se estima que la medida resulte proporcional.

Sobre este punto, el Dr. Manuel González Oropeza señala que la suspensión de derechos políticos no solo es consecuencia de una sanción penal a un delito específico, sino que, es una pena en sí misma y que no es viable dictar una pena, cuyo fundamento tenga relación *distante o nula*, sobre lo que se pretende generar o conseguir con su implementación, así, sí en un sistema jurídico se prevén restricciones al ejercicio de derechos, su fin debe ser un beneficio tangible a la sociedad y al no alcanzarse tales fines, *la restricción multicitada carece de proporcionalidad*, ya que, señala muy atinadamente que, lejos de conseguir la inserción social del sentenciado y que la sociedad advierta la protección de un bien jurídico tutelado, se violaría el derecho a votar, el derecho a no ser discriminado además de la dignidad de todas las personas que se encuentren en tal supuesto.¹¹²

Ahora bien, en el caso *Castañeda Gutman vs México*¹¹³, la Corte IDH señaló que, los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, relacionado estrechamente con otros derechos de la CADH, los cuales, en conjunto, hacen posible el *juego democrático*, en la inteligencia de que, de conformidad con el artículo 27¹¹⁴ de la CADH, está prohibida su suspensión y de las garantías judiciales indispensables para su protección.

¹¹¹ Oropeza, M. G., Báez Silva, C., & Cienfuegos Salgado, D. (2013). *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México.: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3265/2.pdf>

¹¹² *Ibidem*

¹¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de Agosto de 2008). Caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*. *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹⁴ 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.

Es importante resaltar que la CADH es obligatoria para el Estado Mexicano en virtud de que, a través del instrumento de 14 de septiembre de 1977, con fundamento en el artículo 93 de la CPEUM, se ratificó la CADH, adquiriendo la calidad de obligatoria e inviolablemente su observancia.

En el marco nacional, la SCJN¹¹⁵, en virtud de lo previsto en el primer párrafo del artículo 1o de la CPEUM, el cual reconoce que un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, realizó una interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, concluyendo que: *“las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano”*, lo que a su vez implica que, el resto de las normas jurídicas mexicanas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

El criterio anterior, surgió con motivo de la contradicción de tesis 293/2011, el cual, centrándolo al caso en estudio se obtiene que, las disposiciones normativas internacionales, a los cuales el Estado Mexicano está obligado a cumplir y acatar, prevén que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país¹¹⁶ a través del sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto; que todos los ciudadanos gozarán del derecho y oportunidad 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 electores¹¹⁷; que todos los ciudadanos deben

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); 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.

¹¹⁵ Tesis P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“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.”*, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.

¹¹⁶ Artículo 21 de la DUDH.

¹¹⁷ Artículo 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

gozar del derecho de votar¹¹⁸ y la obligación de los Estados de garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores, sin excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes¹¹⁹.

Pese a ello, la CPEUM prevé en su artículo 38, fracción II que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre los que se encuentra el derecho a votar, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

Evidentemente existe una contradicción entre las normas de rango internacional y la CPEUM que nos ocupan, así como dentro de la propia CPEUM, al estimarse contradictorios el principio de presunción de inocencia respecto de la restricción de la fracción II del artículo 38 del mismo ordenamiento, sin embargo, para resolver la *litis* del SUP-JDC-352/2018, debe atenderse, en primer lugar, a las atribuciones que tiene el órgano jurisdiccional competente, al medio de impugnación a través del cual se denuncia la violación de los derechos humanos alegados y por supuesto, al marco legal que resulta aplicable.

De los artículos 1o. y 133 de la CPEUM, deriva que el control concentrado¹²⁰ de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado en los órganos del Poder Judicial de la Federación, es decir, a través del estudio de los argumentos que los quejosos propongan en su demanda o en los casos en que proceda la suplencia de la queja, si una disposición es contraria o no a la CPEUM y a los Tratados Internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

En materia electoral, de conformidad con el artículo 105, fracción II de la CPEUM le corresponde exclusivamente a la SCJN la competencia para resolver sobre el control abstracto de las leyes electorales, a través de la acción de inconstitucionalidad cuando se plantea la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la propia CPEUM. Es importante resaltar que los efectos de este medio de control constitucional son generales, es decir, es caso de que una sentencia declaró la invalidez de la norma, sus alcances repercuten a todos aquéllos que se encuentren *sometidos al imperio de la CPEUM*¹²¹.

Por otro lado, el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, de conformidad con los artículos 1º y 99, párrafos primero y sexto de la CPEUM, corresponde al TEPJF, quien tendrá la facultad de resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la CPEUM, además, las resoluciones que se dicten en ese sentido se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

¹¹⁸ Artículo 23.1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁹ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹²⁰ En abono a ello, resulta importante señalar que, *el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, se ejerce de manera oficiosa, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar conforme a la Constitución.*

¹²¹ Ramírez, F. M. (2011). La acción abstracta de inconstitucionalidad. Piedra angular en un Estado Democrático Constitucional. En E. F. Mac-Gregor, & E. Danés Rojas, *La protección orgánica de la Constitución*. (págs. 211-244). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11953>

Ahora bien, la SCJN al resolver el varios 912/2010, señaló que del contenido del texto del artículo 1o de la CPEUM, recién reformado en ese momento, en relación con el artículo 133 se desprende que los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los tratados, pero sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

El propio TEPJF se ha pronunciado¹²² en el sentido de que, de conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la CPEUM, las Salas del TEPJF se encuentran facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución de los citados órganos jurisdiccionales, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad, por tanto, es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional por las Salas del TEPJF, tantas veces como sean aplicadas.

En ese sentido, si parte de la función jurisdiccional, se encuentra regida por los artículos 1o y 133, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, significa que su función tiene como eje medular lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*.

El principio *pro persona*¹²³ es definido como un principio de interpretación de las normas de derechos humanos que, admitiendo dos interpretaciones válidamente posibles pero contradictorias, debe preferirse aquella que sea más favorable a la protección de derechos de la persona o la menos restrictiva cuando se trate de la restricción o suspensión de derechos y tal principio debe aplicarse acorde con el parámetro de control de regularidad constitucional, el cual se encuentra integrado por los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales¹²⁴.

Sobre ello, la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011 definió el principio *pro persona*, como una herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del

¹²²Jurisprudencia 35/2013 de la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-27/2009, SUP-JRC-10/2012 y el recurso de reconsideración SUP-REC-154/2012, de rubro: “*Inconstitucionalidad de leyes electorales. Se puede plantear por aca acto de aplicación*”, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

¹²³ Hernández, M. C. (2017). *El principio pro persona ante la ponderación de derechos*. Ciudad de México, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5619/8.pdf>

¹²⁴ Tesis P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “*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.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.

catálogo constitucional de derechos humanos y reconoció expresamente que, los Tratados Internacionales se han integrado expresamente al ordenamiento jurídico interno, ampliando el catálogo constitucional de derechos humanos.

Así, de una interpretación sistemática y acorde al principio *pro persona*, se concluye que, las normas internacionales que reconocen derechos humanos adquieren un papel o rol preponderante dentro de nuestro ordenamiento jurídico, al convertirse en parte integrante del parámetro de control de regularidad conforme al cual se estudia la validez del resto de las normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano.

En conclusión, derivado de lo previsto en la CPEUM y en la interpretación realizada por el Máximo Tribunal del país, obtenemos que las normas relativas al derecho al voto de las personas reconocido en diversos Tratados Internacionales de los que México forma parte son parte del derecho interno y de ello se podría concluir que, las personas privadas de la libertad en prisión preventiva tienen derecho a votar por estar amparadas bajo el principio de presunción de inocencia.

Pase a lo anterior y como se anunció en párrafos precedentes, existe una contradicción entre lo señalado en el párrafo que antecede y lo previsto en el artículo 38, fracción II, del mismo ordenamiento (CPEUM), el cual señala que: *“Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”*.

Es indiscutible, que la SCJN al resolver la contradicción de tesis 293/2011, dejó muy en claro que, *“cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.”*, pero también lo es que el Estado Mexicano cuenta con una norma de rango constitucional que resulta inconvencional, sin embargo, es importante precisar que la obligación de modificar tal situación es el Poder Reformador de la Constitución, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, quien tendría que estar reformando dicho artículo y su fracción a efecto de que hubiera una armonía entre las disposiciones convencionales y la CPEUM.

Dicha obligación se hace cada vez más evidente y delicada tomando en consideración las recientes condenas al Estado Mexicano por parte de la Corte IDH en los *Casos Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México* y *García. Rodríguez y Otros Vs. México*, toda vez que el incumplimiento a los acuerdos internacionales a los que México se ha vinculado se pasan por alto por las legislaturas, quienes ante la mínima oportunidad siguen incluyendo al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y que tendrán como consecuencia inmediata la limitante a no poder ejercer el derecho a votar, entre una de sus muchas otras consecuencias.

Ante ello, la obligación que le corresponde al TEPJF al resolver el juicio para la protección de los derechos políticos electorales, medio de impugnación a través del cual los ciudadanos solicitan la protección de sus derechos políticos-electorales y aquéllos vinculados con

estos¹²⁵, es, por un lado, como tribunal, ejercer el control de constitucionalidad en materia electoral que tiene atribuido, bajo los límites establecidos en los artículos 1o, 99 y 133 de la CPEUM y a su vez, siendo garante de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Además, su actividad jurisdiccional también está sujeta al control de convencionalidad, conforme a los artículos 1o y 133 de la CPEUM, misma que tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Sobre dicho control, la SCJN precisa que “*si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como si sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.*”¹²⁶

Los derechos humanos no son absolutos y los mismos están sujetos a límites, pero tampoco las restricciones constitucionales lo son, ya que, de ser así, resultarían arbitrarias y su alcance debe ser interpretado de manera tal, que la restricción a un derecho sea lo menos lesiva posible para la persona afectada.

Por lo anterior, se considera que el TEPJF debe utilizar los elementos que tiene para realizar la interpretación de las normas aplicando el principio *pro persona*, ello sin inobservar el marco jurídico que es imposible que se deje de aplicar, como lo es la CPEUM.

Partiendo de lo anterior, ha quedado claro que las personas privadas de la libertad en prisión preventiva tienen derecho a ejercer el voto, en virtud de que se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia, por tanto, la pregunta que surge es: ¿Cómo?

El marco constitucional de México señala que, es causa de suspensión de tal derecho, el hecho de que una persona se encuentre sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

Dicha suspensión de derechos tiene como justificación, en el momento de su creación “*no saber hacer uso debido de la ciudadanía*”; posteriormente, la SCJN reconoció tal suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos constituye una privación únicamente temporal de derechos, pues concluye con la resolución definitiva que ponga fin al juicio y que, convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, toda vez que el auto de formal prisión resulta ser una cuestión meramente provisional.

¹²⁵ Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (s.f.). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Obtenido de Centro de Capacitación Judicial Electoral.: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf

¹²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (14 de Julio de 2011). Varios 912/2010. *Varios 912/2010*.

Bajo ese esquema, la restricción no resultaría violatoria de derecho humano alguno ya que el Estado Mexicano se encuentra facultado para establecer las restricciones que así considere, sin dejar de observar los derechos humanos, pero ¿Qué sucede si esa llamada *medida cautelar* excede el tiempo razonable que le da la característica de *temporal* y bajo la cual se justifica su aplicación? ¿las restricciones constitucionales pueden convertirse en arbitrarias por el transcurso del tiempo?

La respuesta: deja de ser una medida necesaria y proporcional, dos de las tres características que debe tener cualquier restricción a derechos humanos para considerarla válida, de conformidad con la jurisprudencia del Alto Tribunal de nuestro país.

Lo anterior se considera así, porque el Poder Constituyente determinó que una persona que se encuentra en prisión preventiva por encontrarse sujeto a un proceso criminal por ser, aparentemente responsable de un delito, deben suspenderse sus derechos políticos-electorales, entre los que se encuentra votar, previendo que dicha suspensión sería temporal, hasta en tanto se dictara una sentencia que resolviera la situación jurídica de la persona privada de su libertad y que, en caso de ser penalmente responsable, sus derechos seguirían suspendidos y entonces dicha suspensión tendría su fundamento legal en la fracción III.

-Plazo razonable

Ahora bien, al tener el carácter de temporal la suspensión aludida, la misma trae consigo que su duración deba ajustarse a un plazo razonable, lo que a su vez va de la mano con el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual, el Maestro Rafael Coello Cetina¹²⁷, Secretario General de Acuerdos de la SCJN, precisa que tiene implícito el derecho a obtener una tutela jurisdiccional efectiva o completa, en primer lugar, con el acceso a medidas cautelares que permitan conservar la materia del juzgamiento, el derecho al dictado de una sentencia que resuelva el fondo de lo pedido y, finalmente, su oportuna ejecución.

Para el dictado oportuno de una sentencia, atendiendo a un plazo razonable, la SCJN ha precisado que debe tomarse en cuenta: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y, c) la conducta de las autoridades que participen en el juicio.

La responsabilidad del dictado de una sentencia que resuelva el fondo del asunto por parte de los tribunales aumenta, cuando una persona se encuentra privada de su libertad, pues es la medida más severa que se le puede aplicar a una persona¹²⁸, a quien se le acusa de la comisión de un delito, en la inteligencia de que, la imposición de la prisión preventiva, es el resultado de un estudio por parte del Juzgador, considerándola estrictamente necesaria y excepcional y por tanto, es responsabilidad del propio Juzgador resolver cuanto antes la situación jurídica del imputado porque, de resultar inocente, la persona estaría privada de su libertad y

¹²⁷ Coello Cetina, R. (2019). El control de la legislación que acota el derecho a la tutela jurisdiccional. En F. M. Ramírez, & J. Romero Martínez, *Pluralismo Constitucional y su influencia en los derechos humanos a cien años de la Constitución Mexicana*. (págs. 39-97). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

¹²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 8: Libertad personal*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo8.pdf>

cumpliendo una pena injustamente, sin contar las repercusiones que en su vida pueda tener y en la de las personas que lo rodean.

Ahora bien, del contenido del párrafo segundo de la fracción IX, apartado B del artículo 20 de nuestra CPEUM, se obtiene que el plazo razonable de la duración de la prisión preventiva es de 2 años y en caso de que se cumpla este término y no se hubiere pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Lo anterior, se robustece con el pronunciamiento de la SCJN en relación con el hecho de que la duración de la medida cautelar de prisión preventiva es revisable para determinar si cesa o se prolonga su aplicación, ello por no existir precepto que señale que la imposición de la prisión preventiva no pueda ser revisable, ya que, los imputados tienen derecho a que la prisión preventiva que se les imponga no exceda del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años y acotó que dicho término resulta aplicable, tanto para la prisión preventiva en su modalidad oficiosa como justificada, considerando que tal determinación resulta acorde con los parámetros internacionales.

En ese sentido, si la suspensión del derecho a votar encuentra su origen en la imposición de la prisión preventiva, ya sea a partir de un auto de vinculación a proceso, auto de formal prisión, como medida cautelar, ya sea justificada u oficiosa, significa que también resulta procedente la solicitud de su revisión para analizar si se justifica prolongación o si debe cesar, al haberse perdido el fin legítimo de esa medida, la cual en un primer momento es considerada accesoria, sin embargo, al transcurrir el plazo razonable de aplicación, se considera que la restricción al derecho a votar se transforma a una pena principal, ya que se traduce en la restricción a un derecho y es procedente analizar si con la prolongación de su imposición se persigue un fin legítimo o si el mismo se ha perdido por el transcurso del tiempo previsto en la CPEUM para la validez de tal restricción.

En la inteligencia de que, ello no se traduce en una inaplicación de la CPEUM, pues su aplicación se ha realizado conforme a derecho, al estar suspendido el derecho a votar como medida accesoria a la privación de la libertad, sin embargo, de la interpretación sistemática del artículo 38, fracción II de la CPEUM a la luz del principio *pro persona* y conforme a los artículos 1o, 20, apartado B, fracción IX y 133 de la CPEUM, en relación con los numerales 14, párrafo segundo y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en correlación con los diversos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta procedente la acción, a través del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, la revisión de la suspensión del derecho al voto por estar privado de la libertad, una vez transcurrido el plazo de dos años a que se refiere el artículo 20, apartado B, fracción IX de la CPEUM.

-Proporcionalidad y necesidad de la medida.

La jurisprudencia de la SCJN considera que para que una restricción a derechos humanos sea considerada válida debe cumplir con 3 requisitos esenciales: a) ser admisibles dentro del

ámbito constitucional; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional y; c) ser proporcional, en el sentido de que, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley.

La restricción prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, al estar prevista en la propia Carta Magna, la hace admisible formalmente, empero, los requisitos relativos a ser necesaria y proporcional se ponen en duda cuando la medida cautelar de prisión preventiva excede el tiempo previsto en el ordenamiento supremo del país, lo cual, permite su interpretación para dar una protección más amplia a aquéllos que consideran vulnerados su derecho a votar dada su situación jurídica.

En abono a lo anterior, la Corte IDH al resolver el *Caso Tzompaxtle y otros Vs. México* señaló que aún y con el hecho de que determinadas figuras se encuentren previstas en la ley, pueden ser incompatibles y resultar arbitrarios, ya que *no se debe equiparar el concepto de arbitrariedad con el de contrario a la ley*, lo que nos lleva a concluir que las restricciones deben estudiarse en su integridad.

Para Robert Alexy, el principio de proporcionalidad cuenta con tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, además señala que, dicho principio en sentido estricto se refiere a la optimización relativa a las posibilidades jurídicas.

La restricción constitucional prevista en el artículo 38, fracción II que tiene como consecuencia la pérdida del derecho al voto de las personas que se encuentren privadas de su libertad, sin haber recibido hasta ese momento, una sentencia que resuelva su situación jurídica, se convierte en una restricción arbitraria cuando excede todo límite razonable de aplicación.

No existe una necesidad de que esa medida siga impactando en la situación jurídica de la persona pues, para el principio de necesidad, éste requiere elegir, de entre la opción que vulnere en menor medida un derecho y sin duda, seguir aplicándola, al restringir derechos en un tiempo más algo al que la propia CPEUM provoca que esta medida no sea la más idónea y necesaria para el fin, que, en un principio se buscaba¹²⁹.

Así, para Robert Alexy¹³⁰, sí existiera un medio que interviene menos intensamente y es igualmente adecuado, entonces podría mejorarse una posición sin originar costo a la otra, máxime que, ese medio que afecta en mayor medida no depende del sujeto de derechos, por el contrario, depende la actividad propia del Estado al impartir justicia.

Se considera que la restricción multicitada deja de ser necesaria para cumplir el fin en el que, el Poder Constituyente sustentó la necesidad de la medida, la cual consiste en “*no saber hacer uso debido de la ciudadanía*”, pues como se precisó, la restricción al derecho al voto se dice tiene una naturaleza accesorio, misma que no deja de ser un castigo a la persona, sin

¹²⁹ Alexy, R. (s.f.). *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*. Obtenido de Corte Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>

¹³⁰ *Ibidem*

embargo, al estar previsto en la CPEUM, su aplicación resulta obligatoria pero al haber otra disposición de la propia CPEUM que precisa un plazo exacto de la duración de la prisión preventiva (el plazo de dos años a que se refiere la fracción IX, Apartado B, del artículo 20 de la Carta Magna), aunado a que la propia SCJN se ha pronunciado en el sentido de que la aplicación y cesación de dicha medida es revisable, significa que, también lo es la restricción al derecho al voto, pues la misma ha dejado de ser accesoria y convertirse en una sanción individual que conlleva la restricción de derechos.

Robustece a lo anterior el hecho de que, en el caso de estudio la CPEUM se ha aplicado a cabalidad y justamente la vulneración a sus derechos deriva de la falta de actuar por parte de las autoridades para resolver su situación jurídica, convirtiendo la restricción constitucional del artículo 38, fracción II de la CPEUM, en una restricción arbitraria al haber perdido ya un fin legítimo.

Por cuanto hace al requisito de proporcionalidad consistente en que *la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos*, debemos cuestionarnos, ¿cuál es la importancia del fin buscado en la ley?

La restricción como medida autónoma, es una consecuencia de no hacer un uso debido de la ciudadanía, pues al estar procesado, se presupone que cometió alguna acción u omisión considerada delito por el que fue llevado a proceso y ello trajo aparejado la imposición de la privación de la libertad en virtud del dictado de la prisión preventiva, por tanto, se puede concluir que la importancia del fin buscado radica en no permitirle gozar al ciudadano de las prerrogativas en materia de derechos-políticos electorales.

Los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales consisten justamente en la privación de los derechos-políticos electorales, entre los que se encuentra el derecho al voto.

Se considera que el hecho de que una persona que se encuentra en prisión preventiva, transcurridos los 2 años que se tienen como límite para el dictado de la resolución que resuelve su situación jurídica, provoca una pena anticipada al no hacerse efectivo el derecho a su presunción de inocencia, pues se le está castigando por una situación que no se ha resuelto y que el dictado de la sentencia le corresponde a autoridad jurisdiccional, dando como resultado la ausencia de proporcionalidad de la medida.

3.4 Importancia del derecho al voto de las personas privadas de la libertad.

El derecho a votar constituye una característica esencial de la ciudadanía, trae consigo la igualdad como ciudadano a través de la inclusión pues el día en el que se celebran las elecciones, el voto de todos y cada uno, vale lo mismo que el de los demás y la capacidad de participar es la misma sin importar situación económica, orientación sexual, raza, ideología, religión, son días que se han denominado de “fiesta democrática”.

El hecho de que se le excluya al sector de la población que se encuentra en prisión preventiva, trae consigo una estigmatización, desde la propia CPEUM pues dicho estigma deviene de que no se les considera como inaceptables para ejercer el voto y elegir a sus representantes. El ejercicio del derecho al voto no es cualquier cosa, pues justamente los gobiernos en turno son quienes toman las decisiones que impactan directamente en su vida como en la de todos los ciudadanos, sin embargo, el hecho de que las personas se encuentren privadas de su libertad requiere que las personas en el cargo tengan una sensibilización y conocimiento de las condiciones de tales personas.

Pero, si dicho grupo de la sociedad no forma parte del electorado que tiene la posibilidad de ejercer el voto y elegir a quienes los representen en el poder, implica el olvido de sus necesidades.

Ello se considera así, ya que, los actores políticos construyen sus campañas políticas a través de promesas y compromisos encaminados a ciudadanía con la capacidad para votar. Como ejemplo de lo anterior, en los programas de acción de 11¹³¹ partidos políticos para el año 2021 publicados por el INE¹³², únicamente 4 hacen una pequeña mención sobre el sistema penitenciario, la importancia de la reinserción social, enfocando nuevamente la mayoría de sus propuestas y planes de trabajo a grupos de la población en sectores de la población con el derecho a ejercer el voto, dejando de lado a este sector, siendo que, son un grupo sumamente vulnerable por las condiciones en la que se encuentran.

Por su parte, el gobierno federal¹³³ en turno cuenta con programas dirigidos a *madres trabajadoras* (Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras), productores agrícolas (Producción para el bienestar), jóvenes de bajos recursos que hayan concluido el bachillerato (Jóvenes escribiendo el futuro), personas adultas mayores (Programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores).

Asimismo, el gobierno de la Ciudad de México cuenta actualmente con 158 programas sociales entre los que destacan los dirigidos al otorgamiento de ayudas en programas de vivienda (Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del programa vivienda en conjunto), seguro de desempleo (Seguro de desempleo de la Ciudad de México), mujeres víctimas de violencia de género (Bienestar para las mujeres en situación de violencia de género), a personas con discapacidad (Apoyo e impulso a personas con discapacidad), a personas egresadas del Sistema de Justicia Penal (Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México).

De lo anterior, puede hacerse visible que las personas privadas de la libertad en general son un sector de la población que se encuentra excluido de la sociedad, la gravedad de ello se

¹³¹ Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido de Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas, Fuera por México.

¹³² Instituto Nacional Electoral. (2021). *Plataformas electorales 2021*. Obtenido de Plataformas electorales 2021: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/plataformas-electorales/#>

¹³³ Presidencia de la República 2018-2024. (2022). *Programas sociales*. Obtenido de Programas sociales: <https://presidente.gob.mx/secciones/programas-sociales/>

robustece cuando forman parte de ese mismo grupo, personas a las cuales no se les ha definido su situación jurídica y que, al gozar de la presunción de inocencia e imponérseles que no puedan emitir el voto.

El ejercicio del derecho al voto constituye, además de permitirle al ciudadano participar en las decisiones de la vida pública de su país, así como elegir a quien represente sus intereses en las políticas que le impactan en su esfera de derechos, constituye una herramienta de la vida democrática de México. Como lo refiere el Magistrado Felipe de la Mata al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018: “*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*”¹³⁴.

La restricción a tal derecho crea una brecha entre la persona y el resto de la sociedad e impacta en el proceso de la consolidación democrática del país. El Dr. Miguel Carbonell¹³⁵ señala que el gobierno democrático encuentra su justificación en el hecho de que el mejor gobierno es aquel en el que interviene el pueblo, además, se justifica en los hechos, es decir, debe ser capaz de proporcionar un nivel mínimo de bienestar y seguridad de los habitantes de un Estado.

La exclusión de grupos de la sociedad al derecho al voto provoca que la democracia no se consolide, pues al no poder ejercerlo, las posibilidades que tienen de que quienes ocupen los cargos políticos los representen, son mínimas, máxime que, ni siquiera existe una pluralidad de políticas públicas encaminadas a su reincorporación a la sociedad.

En ese sentido, como se ha referido en apartados anteriores, la normativa internacional prevé que el derecho al voto para todos los ciudadanos y que no debe ser sujeto de restricciones indebidas, asimismo, en toda situación¹³⁶ en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos, ni deberán imponerse restricciones excesivas, en la inteligencia de que, el sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores, sin excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes.

De lo anterior, se concluye que la restricción prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, no es compatible con los tratados internacionales de los que México forma parte, sin embargo, la tarea de armonizar el contenido de la CPEUM con los Tratados Internacionales de los que México es parte, al punto de inaplicar nuestro máximo ordenamiento, no le corresponde al TEPJF, ya que, la propia CPEUM en su artículo 135 señala cual es el órgano competente para reformar o adicionar su contenido, es decir, el Poder Reformador de la

¹³⁴ SUP-JDC-352/2018.

¹³⁵ Carbonell, M. (1999). Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes. En J. d. Orozco, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI* (págs. 77-90). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹³⁶ Observación General No. 25 del Comité de los Derechos Humanos.

Constitución, conformado por el Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Sin embargo, el TEPJF si cuenta con facultades para realizar una interpretación que permita la armonía de la CPEUM con los Tratados Internacionales respecto de un determinado acto de aplicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 1, 99 y 133 de la CPEUM.

En consecuencia, de la interpretación armónica y a la luz del principio *pro persona*, del artículo 38, fracción II en el que se prevé que:

“Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

(...)

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

(...)”

En relación con lo previsto en el diverso 20, apartado B, fracción I y IX, segundo párrafo, que señalan que:

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

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;

IX.

(...)

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.”

En armonía con lo previsto en los artículos 8.2 y 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en los que se dispone que:

“ARTÍCULO 8.

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)”

“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.”

Y en armonía con lo previsto en los diversos 14, párrafo segundo y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 14

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(...)

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.”.

Se puede concluir que, una vez transcurrido el plazo de 2 años en prisión preventiva y en el que se han suspendido su derecho a ejercer el voto y al no haberse dictado resolución que resuelva la situación jurídica de la persona imputada, dicha suspensión debe dejar de surtir efectos, ya que en cumplimiento a la CPEUM la suspensión se ha completado y transcurrido dicho plazo no hay razón alguna, ni justificación que persiga algún fin, para que continúe afectando la esfera de derechos de la persona.

Aunado a que, la tardanza del dictado de la resolución que resuelva la situación jurídica del quejoso (salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado como lo prevé el 20, apartado B, fracción I y IX, segundo párrafo) no es una situación que deba ser imputable a la persona afectada, pues es justo en ese momento, cuando la suspensión del derecho al voto deja de ser una medida accesoria, para convertirse en una pena directa y principal.

Adoptar tal determinación, permite dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 38, fracción II de la CPEUM y logra una armonía de tal disposición con lo previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I y IX, segundo párrafo.

En ese sentido, es tarea del juzgador realizar los requerimientos necesarios a las autoridades correspondientes, a efecto de recabar la información necesaria para tener la certeza de la situación jurídica del quejoso, entre la que se encuentra lo siguiente:

1. En caso de que el actor no señale el número de expediente de la causa penal de origen y órgano jurisdiccional en el que se encuentra radicado, prevenirlo para que precise tales datos.
2. Al tener los datos del expediente y órgano de radicación, solicitar a dicha autoridad el estado de procesal en que se encuentra el expediente del actor.
3. Dicho estado procesal, debe puntualizar el acto y fecha a través de la cual se dictó la medida cautelar de prisión preventiva del quejoso; señalar si efectivamente no se ha dictado o no resolución en tal asunto; el sentido de la determinación; así como el tiempo en que el actor se encuentra privado de su libertad en virtud de la imposición de la prisión preventiva.

4. En caso de no haberse dictado resolución, los motivos por los cuales no se ha realizado.
5. De no justificarse la tardanza en el dictado de la sentencia y de comprobarse que ya han transcurrido los 2 años que debe durar la prisión preventiva, deberán cesar los efectos de la suspensión al derecho al voto, sin que exista pronunciamiento sobre la imposición o revocación de la medida cautelar de prisión preventiva.
6. La determinación adoptada, se notificará al INE a efecto de que proceda a recabar el voto de la parte actora para el proceso electoral en el cual se pretende ejercer el derecho multicitado, autoridad que procederá implementar las acciones necesarias para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva que no cuenten con una sentencia condenatoria, transcurrido el plazo de 2 años previsto en la CPEUM.
7. Los efectos de la decisión surtirán efectos sobre la parte actora quien reclame la vulneración a su derecho a votar, en la inteligencia de que, se debe dar vista a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, con la finalidad de visibilizar la vulneración a tal derecho y su incompatibilidad con las disposiciones internacionales.

No pasa inadvertido que, si bien el marco normativo que fue aplicable para la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva, según lo referido en el escrito de denuncia, data de hace más de 15 años, lo cierto es que, al ser un tema directamente vinculado con la vulneración a los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y los Tratados Internacionales y tomando en consideración lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011 del Pleno de la SCJN, resulta factible resolver la materia de la *litis* aplicando el marco constitucional y convencional vigente, en la inteligencia de que, tal aplicación se traduce en un beneficio para las personas, al buscar la protección integral de los derechos humanos.

3.5 Quince años en prisión preventiva.

En el caso estudiado en el expediente SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados, los actores señalaron que, atendiendo al principio de presunción de inocencia por no existir una sentencia que los haya declarado culpables durante más de 15 años, el Estado (por conducto del INE) resultaba omiso en establecer mecanismos con la finalidad de garantizar el derecho a votar. Por lo tanto, tomando en cuenta la tesis referida con anterioridad, no hay justificación para que la suspensión del derecho al voto siga afectando su esfera de derechos, ya que, no existe ninguna justificación válida por la cual, durante 15 años una persona no logre obtener una sentencia que defina su situación jurídica.

La violación al derecho a una tutela judicial efectiva resulta evidente, al carecer de la actuación más importante por parte de los Tribunales, que es el dictado de una sentencia. La responsabilidad de las autoridades correspondientes se incrementa, al estar privadas de la libertad los sujetos a proceso, ya que las repercusiones en su vida y en la de sus familias pueden ser irreparables.

Así, el hecho de privarles el derecho a votar a las personas en prisión preventiva a quienes no se les ha dictado sentencia que resuelva su situación jurídica, transcurridos los 2 años que prevé la CPEUM como tiempo máximo de duración de la prisión preventiva, convierte la suspensión de los derechos políticos-electorales, en una pena de carácter principal y no únicamente como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso.

Además, al ser excluido del electorado con capacidad de votar trae como consecuencia el olvido de los actores políticos encargados de atender y escuchar las necesidades de las personas en tal situación; asimismo, conlleva a la no consolidación de un Estado Democrático, pues al no tener la posibilidad de votar por quienes los representaran y tomaran decisiones a través de políticas públicas que los afectan directamente, rompe la propia naturaleza de la democracia.

En la inteligencia de que, aún y cuando la petición para ejercer el derecho al voto se realizó para el proceso electoral de 2018, se estima que, la protección de los derechos humanos existen en todo momento y su restitución no debe obedecer a su ejercicio en un proceso electoral en específico, pues se trata de un derecho inherente al ciudadano, el cual debe estar disponible para su ejercicio en cualquier momento, ya que su restitución comienza desde el momento de su reconocimiento, así como de su incorporación al padrón electoral.

En ese sentido, atendiendo a la interpretación armónica y a la luz del principio *pro persona* del artículo 38, fracción II, conforme al artículo 1o, 20, apartado B, fracción I y IX, segundo párrafo y 133 de la CPEUM, 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, a la parte actora del expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018 se debe restituir su derecho a votar, en virtud de que transcurrido el plazo de duración máxima de la prisión preventiva y al no haberse dictado sentencia que resuelva su situación jurídica, la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 ha dejado de perseguir un fin legítimo, en la inteligencia de que, ello no implica una inaplicación de la norma constitucional, pues se ha dado cumplimiento irrestricto a ella, sin embargo, por el transcurso de todo plazo razonable, dicha restricción se ha convertido en una pena principal carente de justificación.

CAPÍTULO IV

LA SENTENCIA

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JDC 352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018 al que se ha hecho referencia en el presente trabajo de investigación, se realizó bajo el estudio relativo a que, el problema general a resolver era determinar si existía vulneración al derecho a votar de los actores, derivado de que la autoridad administrativa electoral (INE) no ha emitido mecanismos que garanticen ese derecho a las personas que se encuentran privadas de su libertad sin haber sido condenadas por sentencia ejecutoriada.

Por lo que, para resolver el problema la Sala Superior precisó que, debía hacer una interpretación de la fracción II del artículo 38 de la CPEUM, en virtud de que la restricción al voto se encuentra contenida en dicho dispositivo, por lo que, de una interpretación sistemática de los artículos 1o, párrafos primeros 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”*.

Para arribar a tal conclusión, la Sala desarrolló la sentencia en diversos apartados, los cuales, a efecto de estar en posibilidad de estudiarlos, se clasificarán en: 1) la teoría, 2) los precedentes, 3) la sentencia y su conclusión, 4) los efectos y, 5) el voto particular.

4.1 SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados.

La Sala a lo largo de la sentencia, desarrolló el concepto del derecho al voto explicando que, 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.

Acotó el derecho al voto de personas en prisión al resaltar que 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, resultando afectado a su vez, un gran número de la comunidad de posibles electores que afecten el principio del ejercicio del sufragio universal.

Asimismo, señaló que suspender automáticamente a la ciudadanía procesada, privada de su libertad, ha implicado el olvido estatal y social de esta población, de sus derechos y de la expresión política que puede injerir en la toma de decisiones, tanto para políticas públicas dentro de prisión como fuera de ella.

Reconoció el hecho de que, suspender el voto activo desvincula a las personas en prisión preventiva de la pertenencia a una comunidad, genera desigualdad en el reconocimiento de derechos políticos de un grupo en desventaja, porque la falta de acceso a ejercer un derecho

político se funda en la privación de la libertad y no en la culpabilidad por el hecho criminal en sí, imposibilitando su participación en el debate político, decidir sobre los asuntos públicos que le perjudican.

La Sala Superior señaló que, un Estado democrático inclusivo de derecho, 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.

Precisó que, tanto el propio TEPJF como la SCJN, han emitido criterios jurisprudenciales vinculantes que han ampliado e interpretado de manera evolutiva el supuesto marcado por el artículo 38, fracción II, Constitucional.

4.1.1 Los precedentes.

- Precedentes del TEPJF

La Sala Superior señaló los precedentes relacionados con el tema a discusión:

a) Caso Pedraza Longi (SUP-JDC-85/2007)

Caso en el que a un ciudadano se le negó la expedición de la credencial para votar con fotografía en virtud de que estaba suspendido en sus derechos político-electorales por estar sujeto a un proceso penal derivado del auto de formal prisión.

La Sala consideró que, si bien cierto el actor estaba sujeto a un proceso penal, también lo es que gozaba de la libertad bajo caución, además de que no existía una resolución condenatoria y, por ende, razones que justificaran la suspensión del derecho político-electoral de votar.

b) Caso García Zalvidea (SUP-JDC-2045/2007)

Asunto en el que al ciudadano se le negó su credencial para votar por considerar que había un auto de formal prisión dictado en su contra y la Sala Superior resolvió que, se le debía otorgar ya que, tomando en consideración el principio de presunción de inocencia, si bien estaba sujeto a proceso penal, aún no había sido condenado, por lo tanto, el actor debía seguir gozando de todos sus derechos, incluida la credencial para votar.

c) Caso Orozco Sandoval (SUP-JDC-98/010)

En el referido asunto, la autoridad electoral negó el registro como candidato a gobernador a un ciudadano en virtud de que existía un auto de formal prisión en su contra. Ante ello, la Sala Superior determinó que el ciudadano debía ser registrado como candidato a gobernador, porque si bien estaba sujeto a proceso, ello no significa una condena ya que se encontraba en libertad y debía atenderse al principio de presunción de inocencia, el cual debe entenderse en el sentido de 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.

- Precedentes de la SCJN

La Sala Superior señaló diversos precedentes emitidos por la SCJN, los cuales señaló y sintetizó de la siguiente manera:

a) Acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009

La Sala refirió que la SCJN al resolver las referidas acciones de inconstitucionalidad determinó que *“la suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal, 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”*, ello derivado de una interpretación específicamente de la fracción II, del artículo 38 de la CPEUM, la SCJN.

b) Contradicción de tesis 6/2008-PL

La Sala señala que la SCJN determinó¹³⁷ que, el artículo 38, fracción II, de la CPEUM no puede entenderse como una prohibición absoluta y debe ser limitado e interpretado conforme el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución y en consecuencia, solo se puede suspender el derecho cuando la persona procesada está privada de su libertad, porque implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad; en dicho supuesto no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.

La Sala señaló que, lo determinado por la SCJN, en forma alguna desconoce el derecho a votar de las personas recluidas, sino que considera que, en esa situación existe una imposibilidad material para que puedan ejercer ese derecho.

c) Acción de inconstitucionalidad 38/2014

La Sala Superior describió que, en dicho precedente, la SCJN reiteró que, el artículo 38, fracción II, no incluye a las personas que se encuentran en libertad material y que, de su lectura, en tal precedente se dio un segundo paso al realizar una interpretación progresiva, a partir de la cual determinó que sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

Concluyó que, los tres criterios¹³⁸ antes señalados derivados de la interpretación del artículo 38, fracción II, de la CPEUM, originan una línea jurisprudencial con tres premisas fundamentales:

- El derecho al voto activo de las personas sujetas a prisión preventiva se debe interpretar de manera evolutiva y conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción de inocencia.

¹³⁷ Ello derivado de una interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafos primeros y segundo, 20 Apartado B, fracción I, 35 fracción I y 38 constitucionales y los numerales 14 párrafo segundo, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como una interpretación conforme del derecho a votar y la presunción de inocencia.

¹³⁸ La Sala Superior refirió que tal criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, 76/2016 y sus acumuladas, 61/2017 y acumuladas, así como 78/2017 y sus acumuladas.

- Sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.
- El hecho de que la persona esté privada de su libertad implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho

En virtud de lo anterior, la Sala Superior concluyó que, las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho a votar, aunque tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho, pero dicha imposibilidad podría ser superada con la interpretación evolutiva de un derecho, con enfoque de derechos humanos, es decir, si se reconoce la existencia del derecho, les corresponderá a los entes estatales implementar los mecanismos que sean necesarios para garantizar el derecho a votar.

- **En el plano internacional**

Al resolver el referido asunto, la Sala citó la Convención Americana sobre Derechos Americanos, en específico el artículo 23.2, a través del cual se dispone que, los Estados pueden reglamentar mediante ley el ejercicio de los derechos políticos.

Además, hizo referencia a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³⁹ ha establecido 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.

Se citaron diversos precedentes que se han dado en países como Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, Costa Rica y Colombia, Canadá, Francia, Reino Unido, Sudáfrica y España y el común denominador entre esos casos se ha privilegiado el derecho al voto de las personas que se encuentran privadas de la libertad y que no han sido condenadas, incluso sobre personas sentenciadas de forma definitiva y sobre la obligación de los Estados de garantizar los derechos de las personas, sin embargo, ninguno de ellos se trata de una restricción al derecho de votar que se encuentre previsto en la propia Constitución.

Resaltó que los casos resueltos en los países referidos, se ha argumentado que, incluso las personas que están privadas de su libertad con sentencia condenatoria tienen derecho a votar y que, ello tenía como consecuencia que, con mayor razón, las personas que aún no están condenadas, sino que están en prisión preventiva protegidas por el derecho de presunción de inocencia, tienen derecho a votar.

4.1.2 Fondo de la sentencia

En virtud de todo lo anterior, el TEPJF estableció que, tomando en cuenta los precedentes de la SCJN y del propio TEPJF, realizaría la interpretación del artículo 38, fracción II de la CPEUM de conformidad con el principio de progresividad y no regresividad.

Así, la Sala consideró que, de una interpretación directa, progresiva y acorde al parámetro de regularidad constitucional, debe de interpretarse que sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada y, finalmente, la suspensión

¹³⁹ En lo subsecuente, CIDH.

del derecho al voto opera cuando la persona esté privada de su libertad, porque ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, sin embargo, esa circunstancia fáctica que impide tal derecho requiere de medidas fácticas, que no sean regresivas, sino que sean progresivas de manera activa en el sentido de posibilitar el ejercicio del derecho a votar.

Tomando en consideración todo lo anterior, arribó a dos conclusiones:

- 1) Las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho a votar.
- 2) Para que ello suceda es necesario eliminar obstáculos a partir de medidas que hagan posible ese derecho.

Lo anterior, toda vez que consideró que, no existe razonabilidad en la suspensión del voto a las personas en prisión preventiva, existe una exigencia de una interpretación evolutiva y conforme a los Tratados Internacionales y a nivel internacional no solo se reconoce ese derecho, sino que incluso se otorga a las personas sentenciadas, las personas privadas de su libertad como grupo en situación de vulnerabilidad, el derecho de votar de las personas privadas de su libertad no puede negarse de manera generalizada.

Por lo anterior, la Sala Superior estableció 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.

Entonces, al ser una función primordial del TEPJF garantizar los derechos político-electorales de las personas con base en una interpretación constitucional, dando certeza del ejercicio de los derechos y por mandato del artículo 1o Constitucional, realizar una interpretación progresiva de los referidos derechos, resultando necesario una reinterpretación de los supuestos de suspensión de derechos políticos, a efecto de no afectar de manera desproporcional a las personas privadas de su libertad de manera preventiva, pues se estimó que no resultaba conforme a derecho el que de manera generalizada e injustificada se suspenda *per se* sus derechos políticos, pues de lo contrario se estaría realizando una discriminación injustificada a dichas personas.

Finalmente, la decisión fue concluir que, las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

4.1.3 Los efectos

Los efectos determinados por la Sala consistieron en que el INE implementaría una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados y de manera paulatina y progresiva, implementaría un programa, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

Se decidió que, el programa sería desarrollado por el INE en plenitud de sus atribuciones, con la finalidad de que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo, además dicha autoridad electoral determinará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará únicamente en la elección presidencial o a otras elecciones, asimismo, la autoridad electoral coordinará con las autoridades penitenciarias

competentes o con aquellas que, considere oportuno, para la implementación de la primera etapa de prueba para garantizar el voto, para lo cual deberá atender a la normativa aplicable al momento de la ejecución de las actuaciones.

Precisó que si bien, los actores pretendían que se les permitiera votar en la elección presidencial de dos mil dieciocho, lo cierto es que dicha jornada electoral ya se celebró y dada la complejidad en la implementación, se considera que el INE implementará un programa en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantice para las elecciones del año dos mil veinticuatro.

4.1.4 Voto particular

La sentencia fue aprobada con el voto de 4 de los 7 magistrados que integran la Sala Superior. La minoría que voto en contra emitió un voto particular, mismo que hizo aún más evidente, la gran división que generaba el criterio plasmado en la sentencia aprobada la mayoría.

El voto particular tiene 3 grandes rubros que se sintetizarán a continuación: 1) procedencia de la acción, 2) falta de exhaustividad y 3) errónea lectura de precedentes.

1. Procedencia de la acción.

La minoría disidente señaló que, de lo manifestado por los accionantes y del análisis de las constancias de autos, no se advierte que hubieren solicitado al INE, por propio derecho o por conducto de quienes los representan, que esta autoridad generara las condiciones que los permitiera votar en reclusión, por lo que no es viable sostener que existió una omisión por parte de esa autoridad, ya que no existe un deber constitucional o legal, que los constriña a regular dicha circunstancia.

Además, la pretensión de los actores era la de participar en las elecciones de dos mil dieciocho, la minoría señaló que sería imposible restituir la afectación alegada, que ya se concretó en sus derechos político-electorales, pues al momento del dictado de la resolución, el proceso electoral ya había concluido.

2. Falta de Exhaustividad.

La minoría resalto que para resolver el JDC no se tuvo certeza del estado procesal de los promoventes, pues su dicho fue el único sustento para acreditar que las personas se encontraban en prisión preventiva, sin emitir requerimientos a las autoridades correspondientes para tener certeza de ello.

3. Errónea lectura de precedentes.

Los 3 magistrados que integraron la minoría externaron que la interpretación¹⁴⁰ bajo la cual se resolvió la sentencia no es viable, ya que, por un lado, se aparta de la interpretación aprobada por la SCJN y por la otra, deja sin efectos una restricción constitucional expresa y que la conclusión a la que se arribó en la sentencia fue a partir de una premisa cuestionable, ya que la pretensión de garantizar de la manera más amplia el ejercicio de los derechos

¹⁴⁰ De la fracción II del artículo 38 de la Constitución conforme al derecho a votar y al principio de presunción de inocencia.

fundamentales no lleva a desestimar por completo las restricciones adoptadas en la Constitución y en las leyes aplicables.

De la lectura de los precedentes de la SCJN, los magistrados señalaron que se ha reconocido que, cuando el ciudadano está privado de su libertad, existe una imposibilidad de ejercer el derecho a votar y a ser votado; motivo por el cual ha concluido que, únicamente cuando el ciudadano esté gozando de la libertad provisional o bajo caución, es que se podrán ejercer los derechos político-electorales de votar y ser votado y por tanto, la restricción impuesta por el constituyente, a partir de circunstancias de índole eminentemente práctico, se encuentra justificada.

Asimismo, consideraron que la interpretación que realizó la mayoría tenía como consecuencia dejar totalmente sin eficacia lo dispuesto en el artículo 38, fracción II, de la Constitución y que, la interpretación *conforme* como método interpretativo, es una técnica que tiene su justificación ordinaria en los principios de supremacía constitucional, de este modo, esta técnica interpretativa se utiliza principalmente en las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que la Constitución y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con la Constitución, mas no resulta factible que se deje totalmente sin sentido o efecto, la norma en cuestión.

4.2 Disentimiento de la determinación.

Todas las determinaciones emitidas por órganos jurisdiccionales deben, sin duda alguna, encontrarse totalmente apegadas a derecho, realizando una argumentación indiscutiblemente solida a través de la cual, no quede duda del porque el juzgador arribo a una conclusión.

Esta responsabilidad por parte de los juzgadores aumenta cuando sus sentencias tienen un impacto social trascendente y ello hace que el nivel de su argumentación, fundamentación y motivación deba ser indiscutiblemente sólido.

En la misma estructura en la que fue sintetizada la sentencia, será abordado su análisis y se expondrán los puntos débiles que, a criterio de la suscrita y con el debido respeto, se considera que tiene y que hacen que la sentencia carezca de la debida solidez que un pronunciamiento de tal magnitud debería sustentar.

4.2.1 La teoría planteada y su ausencia de vinculación.

A lo largo de la sentencia, la Sala Superior realiza una serie de argumentos que se encaminan a resaltar la importancia del voto en una sociedad democrática, así como la evidente exclusión que viven las personas privadas de la libertad, resaltando su vulnerabilidad y la nula participación en el ámbito político del país.

Se realiza una múltiple mención respecto a que el derecho al voto debe ser interpretado de forma progresiva y no regresiva, atendiendo a lo determinado por la SCJN, a lo previsto en la CPEUM y los Tratados Internacionales.

La Sala enuncia un catálogo de criterios emitidos por tribunales de diversos países, con la finalidad de demostrar que “*no parece haber una tendencia a prohibir el sufragio activo de personas privadas de libertad sin sentencia firme por juez competente*” y que, además, dichos ejemplos refieren a personas sentenciadas de forma definitiva, en los que se ha privilegiado el derecho al voto.

Es verdad que el derecho comparado ha sido definido como una herramienta y método que permite el análisis de las variantes que se puedan encontrar entre los sistemas jurídicos de dos o más países¹⁴¹, pero en la sentencia de mérito, se enuncia un listado de asuntos, en los que, si bien se evidencia que, pueden existir sistemas jurídicos que se encuentran protegiendo el derecho a votar de las personas sentenciadas privadas de la libertad, también se emiten criterios que no concuerdan con la tesis principal del proyecto, la cual corresponde a que, al estar amparadas bajo la presunción de inocencia, *las personas que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar*.

Los asuntos citados por la Sala versan sobre algunos ejemplos en los que se demuestra la protección al derecho a votar de las personas privadas de la libertad, incluso ya sentenciadas, sin embargo, dichos asuntos corresponden a sentencias judiciales en las que se invalidaron normas de menor jerarquía a la Constitución. A continuación, se exponen un par de ellos:

- a) Caso López Mendoza vs Venezuela: Dicho asunto versó sobre la sanción de inhabilitación para la postulación a un cargo de elección popular impuesta al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y en el que la Corte IDH determinó que, la restricción al sufragio pasivo, debía ser impuesta por un juez competente en la forma de condena o en proceso penal¹⁴².
- b) O’Brien vs Skinner (Estados Unidos): En el referido asunto, se declaró inválida la ley estatal que previa que las personas encarceladas por delitos menores o en prisión preventiva que no pudieran pagar fianza, no tendrían derecho a votar. Su invalidez se sustentó en que, violaban la cláusula de igualdad de la Décimo Cuarta enmienda, ya que discriminaban arbitrariamente entre categorías de votantes calificados.
- c) Ecuador: El derecho a ejercer el voto por parte de las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, es una prerrogativa que prevé su propia

¹⁴¹ Morineau, M. (s.f.). El derecho comparado en Evolución de la familia jurídica Romano-Canónica. En N. G. Martín, *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/1.pdf>

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1 de Septiembre de 2011). *Caso López Mendoza vs Venezuela. Caso López Mendoza vs Venezuela*.

constitución en su artículo 62¹⁴³. Es decir, no se requiere mayor interpretación para su reconocimiento, pues es expreso desde su constitución.

- d) *Hirts vs Reino Unido*: De los casos más famosos en la materia. En tal asunto se planeó que la sección 3 de la Ley de Representación Popular de 1983, en la que se establecía que “*una persona condenada durante el tiempo que esté detenido en una institución penal cumpliendo su sentencia (...) está legalmente incapacitada de votar en ninguna elección parlamentaria o local*” y, por tanto, resultaba desproporcionada e incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La Cámara de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) consideró que dicha medida era desproporcionada debido a que no se analizaba la sentencia o la gravedad del delito, sino que, se aplicaba para todos los prisioneros de forma automática¹⁴⁴. Posteriormente, dicho asunto fue conocido por la Gran Cámara de la CEDH, la cual consideró que, la disposición violaba el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el que se establece que “*las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.*”¹⁴⁵

Sostuvo que la medida era desproporcionada ya que era insostenible el hecho de que, por ser declarado culpable, ello implicará una pérdida de derechos adicional y, en consecuencia, Reino Unido estaba violando los contenidos del protocolo señalado en el párrafo anterior.

Es importante resaltar que, si bien es cierto, la disposición legal fue declarada incompatible con el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, también lo es que la *Human Rights Act* de Reino Unido¹⁴⁶, incorporó al Convenio

¹⁴³ Artículo 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.

¹⁴⁴ Ek, V. M. (2013). *Derecho de voto y su negación, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://www.redalyc.org/pdf/885/88531578011.pdf>

¹⁴⁵ Fundamentales., P. a. (20 de Marzo de 1952). *Protocolo adicional al Convenio Para La Protección De Los Derechos Humanos Y De Las Libertades Fundamentales*. Obtenido de Protocolo adicional al Convenio Para La Protección De Los Derechos Humanos Y De Las Libertades Fundamentales.: <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1952-Protocolo01-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm#a1>

¹⁴⁶ La adhesión del Reino Unido al Convenio Europeo de Derechos Humanos fue en el año 1951.

como derecho interno y con ello se pretendía evitar que, los ciudadanos británicos tuvieran que acudir a instancias internacionales por vulneración a sus derechos¹⁴⁷.

De los precedentes citados en la sentencia se puede concluir que, diversos países han privilegiado el derecho al voto de las personas privadas de la libertad, sin sentenciar e incluso, sentenciadas; la interpretación que realizaron fue contrastando una norma de inferior jerarquía que restringía tal derecho con una norma de mayor jerarquía, como sus Constituciones o, en el caso de Reino Unido, una norma convencional pero que resultaba derecho interno.

Por tanto, se trata de supuestos diversos al planteado en el SUP-JDC-352/2018 y que resultan de difícil homologación para la aplicación de ellos, ya que la interpretación que realiza la Sala Superior tiene como consecuencia dejar sin efectos una restricción constitucional, por tanto, se estima que, es indispensable establecer la vinculación al caso concreto y precisar en qué aspectos podrían ser obligatorios para el Estado Mexicano.

4.2.2 Los precedentes y su errónea lectura.

En primer lugar, se citaron tres precedentes que surgieron en el propio TEPJF, caso Pedraza Longi (SUP-JDC-85/2007), caso García Zalvidea (SUP-JDC-2045/2007) y caso Sandoval Orozco (SUP-JDC-98/2010), asuntos en los que se privilegiaron los derechos político-electorales de votar, ser votado y tener una credencial para votar para aquellas personas que, estando sujetos a un proceso penal por existir un auto de formal prisión en su contra, no se encontraban privados de la libertad.

Con dicha interpretación se protegían los derechos político-electorales de los ciudadanos, se maximizaba su margen de protección y, además, no se dejaba sin efectos lo previsto en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, respetando su letra.

En segundo lugar, señala que, la SCJN se ha pronunciado ya sobre el derecho a votar de las personas privadas de la libertad y que no han sido condenadas y considera que, de su lectura, se advierten tres premisas sobre la interpretación del artículo 38, fracción II constitucional:

-El derecho al voto activo de las personas sujetas a prisión preventiva, se debe interpretar de manera evolutiva y conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción de inocencia.

- Debe de interpretarse que, sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada, por tanto, la referida suspensión no puede entenderse cuando no se cuenta con una sentencia ejecutoriada, como es el caso de personas en prisión preventiva.

¹⁴⁷ Ferro, S. S. (1 de Enero de 2010). *Teoría y Realidad Constitucional*. Obtenido de El convenio europeo de derechos humanos ¿una declaración escrita de derechos al estilo continental para el Reino Unido? : <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6897>

- El hecho de que la persona esté privada de su libertad, implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho.

Y de tales premisas se concluyó que: las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho a votar, aunque tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho.

Para poder arribar a esa conclusión, la Sala Superior realizó un análisis de los precedentes generados en la SCJN y para tal efecto los sintetizó de la siguiente forma.

- a) Acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009: la SCJN determinó que, la suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal 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.
- b) Contradicción de tesis 6/2008-PL: la SCJN determinó que, el artículo 38, fracción II, de la Constitución no puede entenderse como una prohibición absoluta y debe ser limitado e interpretado conforme el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución. Concluyó que, solo se puede suspender el derecho cuando la persona procesada está privada de su libertad, porque implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad; en dicho supuesto no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria.
- c) Acción de inconstitucionalidad 38/2014: precisó que la SCJN reiteró que el artículo 38, fracción II, no incluye a las personas que se encuentran en libertad material y, que resultaba importante destacar que en tal precedente se dio *un segundo paso al realizar una interpretación progresiva, a partir de la cual determinó que sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada*. Que llegó a tal conclusión en virtud de que la SCJN determinó que, de 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.

Y derivado de tales precedentes fue que se arribó a las 3 premisas sobre las cuales, sustenta en parte, la determinación adoptada por la Sala Superior en el SUP-JDC-352/2018.

Lo cierto es que la SCJN efectivamente ha realizado una interpretación progresiva del artículo 38, fracción II de la CPEUM, al sostener que la suspensión del derecho al voto no se justifica si la persona no se encuentra privada de la libertad y que, las personas que si se encuentran recluidas, al tener una imposibilidad física, les resulta aplicable dicha suspensión.

Es por lo anterior que se considera que la SCJN realizó una interpretación logrando hacer coexistir, tanto el derecho al voto y el derecho a la presunción de inocencia con el efectivo cumplimiento de la CPEUM, ello porque, aun realizando una interpretación que maximizó derechos, no dejó sin efectos lo previsto en la propia Constitución y eso fue justamente lo que el Alto Tribunal reiteró en los siguientes asuntos con la misma problemática.

No debe pasarse desapercibido el hecho de que la SCJN¹⁴⁸ se ha pronunciado que la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que, mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución.

Ahora bien, en la sentencia estudiada se resalta que la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 refirió que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

Esa afirmación es correcta, sin embargo, tal conclusión por parte de la SCJN fue derivada de la lectura que realizó del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos¹⁴⁹ y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵⁰, conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida y que, partiendo de dichas premisas y de una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la CPEUM, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas, se concluía que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

¹⁴⁸ Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.) de la Primera Sala la SCJN, de rubro: “*Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 239, con número de registro digital 2014332.

¹⁴⁹ “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.”

¹⁵⁰ “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.”

Pese a haber esgrimido la consideración anterior en la sentencia, la conclusión de la SCJN no fue en el sentido de desaplicar la restricción constitucional, por lo contrario, se consideró la validez de la fracción de un artículo de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, pues debía ser interpretada de manera conforme con el principio de presunción de inocencia, por ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, inclusive para la restricción o suspensión de Derechos Políticos y refiere que dicha conclusión tiene su sustento en las tesis las jurisprudencias P./J. 43/2014 (10a.), de rubro: “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.*”¹⁵¹ y P./J. 33/2011 de rubro: “*DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.*”.

Esta última tuvo su origen en la contradicción de tesis 6/2008-PL, misma que se mencionó como parte de los precedentes citados en el cuerpo de la sentencia y en la que su punto total fue la interpretación armónica de la restricción prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, con el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, 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*”.

Además, la Sala refiere que dicho criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas; 76/2016 y su acumuladas; 61/2017 y acumuladas, así como la 78/2017, afirmación que es correcta, pero bajo la premisa relativa a 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 cual resulta de valorar de manera armónica la aplicación de las respectivas restricciones que les pudieran afectar; reiterando nuevamente, el criterio sostenido en la contradicción de tesis 6/2008-PL y por ende en la jurisprudencia P./J. 33/2011.

Robustece la aplicación de la contradicción de tesis 6/2008-PL con el hecho de que los criterios que fueron contendientes fueron el dictado por la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-JDC-85/2007 (citado como parte de los precedentes relevantes dictados por el TEPJF) y el sostenido por la Primera Sala de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 29/2007-PS, en la que el tema de contradicción fue el relativo a que si bien ambos admitieron que el auto de formal prisión produce la suspensión de los derechos político electorales, la Primera Sala señaló que, la suspensión se actualiza por el solo dictado del auto de formal prisión, sin condicionante alguna y, por su parte, la Sala Superior sostuvo que esa suspensión

¹⁵¹ Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, con número de registro digital 2006590.

es resultado de la restricción material de la libertad, esto es, cuando el auto de formal prisión produce la privación de la libertad.

En esa sentencia, como ya se refirió en párrafos anteriores tuvo como punto medular el determinar si 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.

Por tanto, se estima que el TEPJF realizó una lectura incompleta de la jurisprudencia de la SCJN, ya que dejó de observar la integridad de las sentencias y los efectos de éstas, para limitarse a la lectura de solo una parte de las sentencias emitidas.

4.2.3 Los efectos *generales* y la ausencia de individualización.

El artículo 99 de la CPEUM describe al TEPJF, su integración y los asuntos que le corresponde resolver. El párrafo sexto precisa que:

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Conforme a lo transcrito, se advierte que el TEPJF tiene la facultad de resolver asuntos en los que podrá inaplicar leyes en materia electoral contrarias a la Constitución y que, además esas resoluciones se limitarán al caso concreto.

La sentencia dictada en el SUP-JDC-352/2018 tuvo como decisión final que, las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, catalogando los efectos en 5 puntos:

1. *El INE implementará una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados:* El INE implementará una primera etapa de prueba antes de dos mil veinticuatro, para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados. Se precisó que, *en el caso concreto*, el INE realizará la primera etapa de prueba, estableciendo el cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar, con la finalidad que ese derecho se garantice en las elecciones de dos mil veinticuatro.
2. *Proceso electoral en el que se aplicará:* La Sala Superior refirió que, los actores pretendían votar en la elección presidencial de 2018, pero que, dada la *complejidad en la implementación*, se consideró un plazo razonable y que, por tal motivo, se debe garantizar tal derecho, pero para las elecciones de dos mil veinticuatro. Además, sería decisión del INE identificar si se aplicara únicamente en la elección presidencial o también en otras elecciones.
3. *Mecanismo y ámbito de aplicación para la implementación del voto:* Se determinó que el INE quedará en plena libertad de atribuciones para fijarlo y se establecieron ciertos parámetros como que el desarrollo del programa debe ser en centros de reclusión femeniles y varoniles.

4. *Colaboración con otras autoridades competentes*: señaló que debe existir coordinación con las autoridades penitenciarias competentes o con la que corresponda, para la implementación de la primera etapa de prueba.
5. *Vista a órganos legislativos*: Refirió que tomando en cuenta el reconocimiento realizado en la sentencia sobre el derecho al voto de las personas en reclusión sin sentencia ejecutoriada, se debía hacer de conocimiento al Congreso de la Unión y a los órganos legislativos de todas las entidades federativas.

De la síntesis realizada en el apartado de *Decisión y efectos* no se mencionó en una sola ocasión a los actores y es porque en la sentencia no se hizo la mención de ellos.

El pronunciamiento realizado sobre los efectos de la sentencia se realizó como un pronunciamiento *erga omnes*, es decir, con efectos generales, facultad con la que no cuenta el TEPJF. Se considera lo anterior toda vez que, los efectos que tiene la sentencia es para toda la población que se encuentre en situación de prisión preventiva y que no ha recibido una sentencia, ello porque estimarse que se acreditaba una omisión por parte del INE y en consecuencia, tenía que implementarse el programa en coordinación con las autoridades penitenciarias y en las próximas elecciones de dos mil veinticuatro.

Tal situación resulta sumamente trascendente toda vez que, citando a la Dra. Fabiola Martínez Ramírez: “*la sentencia es la individualización de la norma jurídica al caso concreto*”¹⁵², circunstancia que no se materializó en la sentencia del SUP-JDC-352/2018. La falta de particularización al caso concreto ante la situación de los actores se presenta en todo el cuerpo de la sentencia, pues si al inicio se hace referencia a las partes para dar inicio al JDC, conforme avanza la sentencia se pierde la particularidad de ellos, pues además de la falta de individualización sobre la situación jurídica de los actores sobre si existe o no sentencia ejecutoriada, también se dejó de lado el hecho de que ellos se auto adscribieron como indígenas *tsotsiles* y se resaltó en principio pero en la toma de decisión, no fue tomada en cuenta esa referencia.

Se considera lo anterior, ya que no se advierte referencia alguna sobre la situación jurídica de los actores que demostrará en primer lugar que se encontrarán privados de la libertad y, en segundo lugar, que, de encontrarse privados de la libertad, efectivamente no se hubiera dictado una sentencia. Lo único referido sobre tal aspecto en la sentencia es el dicho de los actores.

Se estima que, para poder hacer un correcto pronunciamiento de cualquier situación jurídica, debe realizarse un análisis exhaustivo que permita dotar de certeza la sentencia y, por ende, garantizar el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia que se pronuncia favorable a la pretensión de los actores, pues de lo contrario, todo pronunciamiento carecerá de eficacia al no lograr tener los efectos ordenados por no existir el acto reclamado.

¹⁵² Ramírez, F. M. (2011). La acción abstracta de inconstitucionalidad. Piedra angular en un Estado Democrático Constitucional. En E. F. Mac-Gregor, & E. Danés Rojas, *La protección orgánica de la Constitución*. (págs. 211-244). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11953>

Al no realizarse la individualización del caso concreto, se corre el riesgo de hacer un pronunciamiento que salga del medio que se intenta por los actores. En este caso, se considera que el pronunciamiento realizado es propio de un medio de constitucionalidad abstracto, denominado: acciones de inconstitucionalidad.

En las acciones de inconstitucionalidad se realiza un control abstracto de la norma, pues no existe propiamente un agravio o parte agraviada y por ende sus efectos son generales y, en consecuencia, al declararse su validez o invalidez¹⁵³ tendrá efectos generales para toda la población.

Así, la SCJN es la única instancia que tiene dicha facultad, mientras que sobre las facultades del TEPJF, la CPEUM es sumamente clara al señalar que *“podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución (...) se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio”*.

Dicha facultad fue sustentada en la exposición de motivos como *“el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación (...) perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*¹⁵⁴

De lo anterior, se advierte que la intención del Congreso fue fortalecer al TEPJF al permitirle la no aplicación de leyes que son contrarias a la Constitución y que tal inaplicación solo versaría sobre el caso concreto.

Se estima que, el TEPJF incumplió ambos mandamientos: 1) la inaplicación fue de un precepto de la Constitución al dejar sin efectos la fracción II del artículo 38 de la CPEUM y, 2) el pronunciamiento no fue sobre el caso concreto, por lo contrario, fue con efectos generales.

En abono a lo anterior, los precedentes citados por la propia Sala tienen como efectos, por ejemplo, el ordenar la expedición de la credencial de elector al ciudadano actor y no así a todos los ciudadanos que se encontraran en esa situación o el actualizar el Padrón Electoral correspondiente al actor que promovió la instancia, lo cual se considera correcto.

Todas las determinaciones emitidas por órganos jurisdiccionales deben encontrarse totalmente apegadas a derecho, realizando una argumentación de tal calado, que no quede duda del porque el juzgador arribo a una conclusión, más aún cuando sus sentencias tienen

¹⁵³ Siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.

¹⁵⁴ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre. (13 de Noviembre de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre : www.dof.gob.mx

un impacto social trascendente y ello hace que el nivel de su argumentación y sustento deba ser sólido.

Ante ello, se considera que la sentencia incumple con lo establecido en la CPEUM y al hacerlo, viola el derecho efectivo de acceso a la justicia, el cual la SCJN ha distinguido que tiene tres prerrogativas: 1) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; 2) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas, ello porque el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la última etapa, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrada se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar al derecho que se había reconocido.

Se estima que, el método utilizado para resolver la sentencia no fue el idóneo y deja lagunas, así como un precedente, que si bien, parece un pronunciamiento en favor de privilegiar el derecho al voto, también lo es que constituye la inaplicación de un precepto de la Constitución, realizando una aparente interpretación conforme, justificándola como *progresiva*, aunado a los efectos excesivos y de los que carece de facultad el TEPJF.

El respeto irrestricto a la CPEUM es el eje que no debe perderse de vista por todas las autoridades de nuestro país, más aún en la actividad jurisdiccional, pues de hacerlo, se perdería el poder que tiene de limitar el poder y sería una letra muerta, al inaplicarse, con independencia de que existiera un posible beneficio.

Dejar el precedente de la inaplicación de la CPEUM, con independencia de que la misma pueda ser o no convencional, resulta peligroso, más aún realizándose por las autoridades jurisdiccionales, ya que el eje rector de su actuación es la legalidad con la que se emiten sus sentencias.

Por lo anterior, se considera que la alternativa de solución de la controversia planteada en el expediente SUP-JDC-352/2018 presentada en los capítulos II y III del presente trabajo permite una armonía entre la aplicación de la CPEUM, los Tratados Internacionales y a su vez la protección al derecho de votar de las personas privadas de la libertad sin sentenciar, misma que los permitirá coexistir, ello no dejando sin efectos lo previsto en la CPEUM.

Sin que pase desapercibida la obligación del Estado Mexicano de adecuar su normativa interna conforme a las disposiciones internacionales a las que se ha vinculado México, reforzado con las condenas por parte de la Corte IDH y que lo obliga a dar cumplimiento, conforme al artículo 2 de la Convención.

CAPÍTULO V

UN ESTADO DEMOCRÁTICO INCLUSIVO

Al inicio del presente trabajo de investigación, se refirió a la democracia como un modelo de organización de los Estados, que persigue dos objetivos esenciales: limitar el poder político y tal poder, distribuirlo entre los ciudadanos, *sobre la base de una garantía efectiva de los derechos fundamentales —de libertad (civiles), políticos y, sobre todo, sociales— de los individuos que integran la colectividad política*¹⁵⁵.

El Dr. Pedro Salazar Ugarte refiere que, la democracia constitucional proyecta los principios de la igualdad y la libertad en su dimensión política y, de esta manera, hace suyo el ideal de la autonomía ciudadana como parte del proyecto de sociedad justa y refiere que, la tesis de que cada persona *debe tener el derecho/poder de participar activamente en la adopción de las decisiones colectivas que afectan su vida cotidiana se traduce en mecanismos institucionales concretos de participación política*¹⁵⁶. Ello, señala que se traduce en una sociedad equitativa, en la que las necesidades básicas de las personas están satisfechas y, en esta medida, ofrece bases de igualdad de condiciones a todas las personas.

Así, cuando un grupo de la sociedad es excluido de poder participar en la elección de aquéllos que tomarán las decisiones que lo afectan directamente, dicha tesis relativa a una democracia constitucional se rompe y el Estado Democrático no logra consolidarse, resultando incompleto.

Las políticas públicas y decisiones que impactan en la vida de las personas que están privadas de la libertad, sentenciadas y no sentencias, no son tomadas por ellos, ni por representantes de los que ellos pudieran tener la posibilidad de elegir. Quienes deciden las políticas que regirán su vida, cuando se encuentran privados de su libertad, son representantes que, como se refirió en capítulos pasados, poco interés muestran en este sector de la población.

Las políticas que hoy en día se aplican en los Centros Penitenciarios no han resultado efectivas, la reincorporación de las personas en prisión preventiva se vuelve compleja al quedar marcados por la exclusión de la sociedad. La búsqueda de empleo, el impacto en su salud, en su familia, educación, son ámbitos que se ven gravemente afectados por encontrarse privados de la libertad.

Los Tratados Internacionales y diversos países sostienen que las personas que se encuentran privadas de la libertad, sentencias o no, tienen derecho a ejercer el voto, por considerar que, de restringirlo a personas privadas de su libertad no atiende a ningún fin proporcional, necesario y legítimo.

¹⁵⁵ Ugarte, P. S. (2014). Democracia constitucional. En E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez, & G. Figueroa Mejía, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL* (págs. 330-332). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁵⁶ *Ibidem*

Dicha postura se comparte, las personas que se encuentran privadas de su libertad no deberían ser excluidos del electorado, ya que, el Estado Democrático no lograría su consumación, en virtud de que el hecho de estar procesados o incluso sentenciados no implica que dejen de pertenecer a la sociedad mexicana. Aunado a que, dejarlos fuera de la posibilidad de votar implica que, una vez cumplida su pena, salgan a una sociedad que los hizo a un lado.

Tal exclusión y los efectos que tiene en vida del grupo de personas que se encuentran privadas de la libertad, resulta más preocupante cuando se trata de personas que no se ha definido si son o no culpables, ya que, se presumen inocentes hasta en tanto se demuestre lo contrario. Pero ¿el Estado respeta la presunción de inocencia? Al restringirle sus derechos por encontrarse sujetos a un proceso penal, no se materializaría su respeto y protección.

La propia CPEUM es la que prevé la suspensión de los derechos políticos-electorales para las personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, como para aquellas que, fueron sentenciadas y con independencia de lo que los instrumentos internacionales a los que está vinculado México, ello en uso de su plena soberanía.

Como Tribunales, una de las principales tareas es la aplicación y protección de la CPEUM y resulta imposible la omisión de su observancia en cada asunto que es sometido a su jurisdicción. Por ello, la lectura de la CPEUM debe ser atendiendo a la interdependencia de todos y cada uno de los derechos humanos que, en ella se reconoce, a efecto de brindar la máxima protección posible.

El respeto a la CPEUM permite dotar a las determinaciones de un tribunal, de plena legitimación y solidez al actuar dentro de las facultades que ella le confiere, pues de lo contrario, no existiría un Estado de Derecho por parte del Poder Judicial.

A lo largo del tiempo, la actividad judicial ha progresado en la protección de los derechos humanos derivado de diversos elementos con los que hoy cuenta para justificar su acción, entre los que se encuentra la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el expediente varios 912/2010, la contradicción de tesis 293/2011 y derivado de ello, un sin fin de determinaciones que maximizan la protección a los derechos humanos, inclusive, aún sin haberse logrado los votos necesarios, se encuentra la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, en virtud de que se advierte la esencia y el trabajo constante por lograr una efectiva protección de los derechos humanos a través de los jueces constitucionales, así como los diversos criterios emitidos por TEPJF y que se han citado a lo largo de la presente investigación.

Uno de los efectos que tuvo la reforma constitucional fue el reconocimiento expreso de la importancia de los Tratados Internacionales de los que México es parte, como parte de los ordenamientos que rigen la vida pública del país y, por ende, la armonía que debía imperar entre la legislación nacional con dichos instrumentos. Dicha armonía entre las normas nacionales con los instrumentos internacionales es responsabilidad de los 3 niveles de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial.

Entre las facultades del Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso de la Unión, se encuentra el iniciar las leyes, reformarlas o derogarlas, de conformidad con el artículo 71

de la CPEUM, así como, reformar la CPEUM, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para adecuarla tanto a la realidad social, como para armonizarla con los compromisos adquiridos en los Tratados Internacionales. Lo anterior, es aplicable no solo en el ámbito federal, sino también en las legislaturas locales.

El Poder Ejecutivo tiene entre sus facultades, el promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, además, puede emitir decretos, en uso de sus facultades legislativas.

Dichos Poderes, al ejercer tal atribución, debe realizarse de conformidad con lo previsto en los artículos 1o y 133 de la CPEUM. Por tanto, surgen 2 tipos de obligaciones: una revisión retrospectiva para que la legislación existente sea acorde con los compromisos adoptados; y, una acción prospectiva para que la legislación de nueva creación sea armónica con tales compromisos¹⁵⁷. Así lo señala el Doctor Pedro Salazar Ugarte y precisa que, tal depuración legislativa corresponde tanto a los Poderes Legislativos Locales, como al Congreso de la Unión, con la finalidad de detectar las disposiciones que son inconstitucionales e inconvenientes por sí mismas, *sin que sea necesaria su aplicación a casos concretos*. Y señala que, esta obligación resulta previa a las obligaciones del poder judicial, ya que a este último le corresponde su aplicación, mientras que, al primero le corresponde la creación de ellas. Tal obligación, resulta expansiva al Poder Reformador de la Constitución.

La creación, reforma o eliminación de la legislación deriva de la necesidad de crear políticas públicas que regulen aspectos de la vida pública del país, las cuales, al estar en manos de actores políticos en cargos de elección popular, es decir, elegidos a través del voto de la ciudadanía derivado de una elección por compartir los compromisos expuestos durante las campañas electorales, hacen que se presuma que las políticas públicas atiendan el bienestar y las necesidades de la ciudadanía electora.

El párrafo tercero del artículo 1o constitucional precisa que *“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”*; por tanto, la legislación y las políticas públicas deben respetar cada uno de los principios que la propia CPEUM les obliga a cumplir, entre las que se encuentra inmersa la armonía frente a los Tratados Internacionales que el Estado Mexicano ha suscrito.

Por su parte, el Poder Judicial tiene como principal atribución la impartición de justicia; parte de esa impartición consiste en la interpretación de las leyes como parte de la actividad jurisdiccional. La interpretación¹⁵⁸ realizada por parte de los juzgadores consiste en que, las

¹⁵⁷ Ugarte, P. S. (s.f.). La reforma y la legislación. En J. L. Ochoa, *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual* (págs. 131-137). México.

¹⁵⁸ Oropeza, M. G., & del Rosario Rodríguez, M. (2016). *Orígenes de la interpretación judicial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

disposiciones normativas se adecuen al parámetro de regularidad constitucional, el cual, conforme a la jurisprudencia emitida por la SCJN, se encuentra integrado por los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

El Dr. González Oropeza, refiere que el juez es el único que puede remediar un déficit o imperfección explícita o implícita que pueda contener una norma jurídica que se aplicará al caso concreto y, al realizar tal ejercicio, lo coloca en una situación inmejorable para dotar al orden jurídico y a los derechos humanos que puedan verse vulnerados de una eficacia y vigencia óptima y permanente. Considerando así a la interpretación constitucional como la herramienta más importante y efectiva para reparar y actualizar cualquier merma, falla o falencia que pudiese existir en la estructura normativa del sistema constitucional¹⁵⁹.

De lo anterior, se puede concluir que el Poder Judicial a través de sus juzgadores debe resolver un asunto sometido a su jurisdicción aplicando las normas jurídicas que correspondan y, en su caso, realizar una interpretación, la cual debe hacerse, favoreciendo a la persona en todo momento, pero bajo la norma creada previamente por la autoridad encargada de ello. La creación de políticas públicas y legislación no es una función con la que cuente juez, pero si lo es la protección a los derechos humanos.

Así, tomando en cuenta el marco jurídico aplicable a un caso concreto, cuando dos normas jurídicas encuentren un punto de contradicción entre ellas, deben interpretarse de tal manera que se encuentren en armonía de su contenido y alcances.

En el asunto materia del presente estudio, se cuenta, por un lado, una restricción a un derecho humano en la CPEUM consistente en que la persona que se encuentre sujeta a un proceso no tiene derecho a votar cuando se encuentre privado de su libertad, mientras que existe una tutela del derecho a la presunción de inocencia previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del derecho a votar por parte de todos los ciudadanos, el derecho a ser tratado con igualdad por presumirse su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, al encontrarse en la propia CPEUM un límite para el tiempo en que debe durar la privación de la libertad mientras se espera sentencia que resuelva su situación jurídica, y a fin de hacer coexistir tanto el derecho como la restricción impuesta por el Poder Constituyente, la cual no puede inobservarse, se considera que transcurrido el plazo de duración máxima de la prisión preventiva y al no haberse dictado sentencia que resuelva su situación jurídica, se debe restituir el derecho a voto.

De tal manera, se cumple lo previsto en el artículo 38, fracción II de la CPEUM y, además, se respeta el derecho a la presunción de inocencia y el derecho al voto previsto en los Tratados Internacionales anteriormente citados, determinación que, debe ser aplicable únicamente al caso en concreto.

¹⁵⁹ *Ibidem*

Tal determinación resulta compatible con la CPEUM y los Tratados Internacionales, encontrándose apegada a derecho en virtud de que se logra el cumplimiento de la restricción constitucional prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, así como de los derechos de la persona imputada, prevista en el artículo 20, apartado B, fracción IX, segundo párrafo. Cabe señalar que, tal determinación resulta de la labor interpretativa a la que el TEPJF pudo arribar conforme a sus atribuciones y facultades previstas en la CPEUM, Ley Orgánica y demás disposiciones legales que lo regulan, logrando una armonía entre las disposiciones mencionadas, sin excluir del sistema jurídico ninguna de ellas, más aún cuando el instrumento en el que se encuentran previstas es en la propia CPEUM.

No pasa inadvertido que la fracción II del artículo 38, que restringe el derecho al voto de aquellas personas que, se encuentren sujetas a un proceso, resulta inconveniente respecto del principio de presunción de inocencia, sin embargo, no corresponde al TEPJF eliminar tal restricción o su exclusión del sistema normativo al tratarse de una disposición prevista en el máximo ordenamiento de nuestro país, por el contrario, le corresponde su interpretación con la finalidad de hacerla acorde con la normativa interna e internacional y en la cual se funda la legalidad de su actuar y a su vez, con los Tratados Internacionales de los que México es parte, logrando una coherencia en su contenido.

El activismo judicial no debe exceder aquellos límites que la CPEUM le ha establecido, en virtud de que cada Poder del Estado fue creado con la finalidad de crear justamente límites al poder y la interpretación que están obligados a realizar los tribunales no tiene el alcance de sustituir las funciones de legislar o crear políticas públicas, ya sea en su vertiente de iniciativa, reforma o derogación.

Esa situación es justamente la que acontece al resolver el SUP-JDC-352/2018, ya que la tesis a la que arriba el proyecto establece un modelo a través el cual el INE debe implementar de manera paulatina y progresiva un programa en el que garantice el derecho a votar de las todas las personas que se encuentran en prisión y que no han sido sentenciadas, sin embargo, bajo ese matiz la determinación es contraria a lo que señala la CPEUM en su artículo 38 fracción II de la CPEUM.

Es indudable la acción de los tribunales ya sea desde la materia electoral, civil, penal, laboral, etc., respecto a la maximización y protección de los derechos humanos, pero es tarea de los legisladores que las normas jurídicas que rigen la vida pública del país sean acordes a los estándares de derechos humanos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano.

Como tribunales, la interpretación es el arma valiosa con la que cuentan para lograr la armonía de las normas a la luz de la CPEUM y de los Tratados Internacionales, por ende, debe ser utilizada con un extremo cuidado para dotar de seguridad y legalidad las determinaciones a que se arriben.

Así, al ser emitidas las sentencias apegadas a los límites que el juzgador tiene permite dotarlas de solidez y ello se traduce en un beneficio tanto para las partes involucradas como para la sociedad traducido en que el actuar de las autoridades jurisdiccionales se realiza conforme a derecho y no a su arbitrio.

En el caso concreto se comparte sin duda que las personas que se encuentran privadas de la libertad en prisión preventiva tienen derecho a votar por estar amparadas bajo el principio de presunción de inocencia, sin embargo, la constitución mexicana prevé una limitante, que no puede pasar por alto y que, coincidentes con la restricción o no, debe atenderse porque de lo contrario, se deja sentado el precedente de la inobservancia de la CPEUM.

En la alternativa de solución de controversia que se presenta en el presente trabajo de investigación, permite considerar que con la interpretación armónica y a la luz del principio *pro persona* del artículo 38, fracción II, conforme al artículo 1o, 20, apartado B, fracción I y IX, segundo párrafo y 133 de la CPEUM, 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, permite conjugar las dos normas contenidas en la CPEUM, tanto la restricción al derecho al voto, así como la limitante del tiempo de duración máxima de la prisión preventiva, en armonía con lo previsto en la CPEUM y así, restituir el derecho a votar de las personas que se encuentren en esa situación, además del principio de presunción de inocencia.

La restitución al derecho al voto significa a la vez la reincorporación como miembro de la sociedad, a la cual nunca ha dejado de pertenecer y que tienen que ser visibles para los gobernantes, porque sólo de esa manera las decisiones que se tomen en torno a ese sector de la población estarán dotadas de legitimidad por parte del legislador.

Para lograr consolidar el Estado Democrático que se anhela, es de vital importancia eliminar todas las barreras que impiden la efectiva participación de la sociedad a quienes representará los impactos de la democracia, así como reconocer que el derecho al voto es inherente al ciudadano y que debe estar disponible para su ejercicio en cualquier momento.

El Dr. Lorenzo Córdova, expresidente del INE se ha pronunciado en relación a que, la democracia mexicana es producto de los consensos que a lo largo de 45 años sustentaron ocho grandes reformas electorales federales y para seguir contribuyendo al carácter incluyente de la democracia mexicana y el INE ha tomado medidas para facilitar la participación política de personas pertenecientes a grupos vulnerables como las mujeres, las personas indígenas, las afroamericanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, así como migrantes y residentes en el extranjero. Por tanto, esa inclusión debe progresar conforme a la realidad social y se ha visto materializada en grupos vulnerables como personas indígenas, migrantes, personas con discapacidad y mujeres, como se expuso al inicio del presente estudio.

La exclusión a la que son víctimas las personas que se encuentran privadas de la libertad se convierte en una vulneración a sus derechos humanos, la cual inicia con el actuar el Estado al excluirlos de la sociedad y de ser parte de las decisiones que los afectaran.

Ello no significa dejar de lado el poder punitivo del Estado de imponer una sanción al estar cometiendo alguna acción u omisión susceptible de una pena, pues ello forma parte de la soberanía del Estado Mexicano, sin embargo, esta sanción debe ser proporcional, necesaria y perseguir un fin legítimo para justificar sus alcances.

La restricción al derecho al voto prevista en el artículo 38, fracción II de la CPEUM fue establecida desde su promulgación en 1917 y no ha tenido reforma alguna que permitiera su adecuación a la realidad social.

Dicha realidad social se traduce en que las personas que se encuentran privadas de su libertad por encontrarse sujetas a un proceso penal y que no han recibido una sentencia que resuelva su situación jurídica, reciban una pena anticipada como castigo de una acción u omisión que no se ha determinado si cometieron o no.

En el asunto presentado en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se trata de personas que tenían 15 años esperando el dictado de una sentencia. El Estado Mexicano es el único responsable de la larga espera de justicia, en el entendido que hacer justicia no es dejar en libertad al culpable, ni dejar preso al inocente, es dotar de seguridad la situación jurídica de una persona o de aquéllos involucrados, a través del dictado de una sentencia.

La exclusión de ese grupo vulnerable de la participación democrática del país provoca la indiferencia a las instituciones políticas del país, ya que, no son escuchadas sus necesidades y tampoco son tomados en cuenta para elegir a quienes tomarán las decisiones que de manera directa los afectaran al iniciar, reformar o derogar leyes, así como el impacto en su propia familia, educación, salud, vivienda, etc.

Esa indiferencia a las instituciones puede incluso no ser corregible ni reparable, ya que las condiciones en las que permanecen reclusos carecen de las necesidades básicas de protección a la dignidad humana. La sobrepoblación que hay en los Centros Penitenciarios conlleva que las condiciones de la estadía sean inhumanas, convirtiéndose en un castigo y pena, que se alarga por la falta del dictado de una sentencia, situación que no es atribuible a la persona, sino que, está en manos del Estado la impartición de justicia.

Las condenas al Estado Mexicano por parte de la Corte IDH nos ponen en un punto de reflexión sobre el rumbo del reconocimiento a los derechos humanos en México. El incumplimiento en el que se encuentra el país en materia de prisión preventiva y la constante incorporación al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, la falta de estudio para aplicar dicha medida cautelar, la respuesta tardía a solución de las controversias traducidas en una sentencia, la situación tan delicada de las penitenciarías hacen evidente la falta de efectividad de las disposiciones que día con día se discuten en los Congresos, así como del propio sistema de impartición de justicia a cargo del Poder Judicial.

La actuación de los jueces es fundamental en la protección y reconocimiento de los derechos humanos, sin embargo, día con día se aprueban disposiciones violatorias de ellos (Guardia Nacional, Impugnaciones contra el “Plan B”, Ley Bonilla, Reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, Derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y personas gestantes, , etc.), por tanto, las condenas a México continuarán pues la protección a los derechos es tarea de todos los niveles de gobierno.

En ese sentido, los encargados de la creación y reforma de las normas jurídicas que rigen a nuestro país deben encargarse de hacer un estudio retrospectivo y prospectivo de la legislación, adecuándola a la realidad que enfrentamos en la actualidad, protegiendo los

derechos humanos, así como adoptando y materializando los compromisos adquiridos, eliminando las brechas que provocan una desigualdad entre los ciudadanos y logrando así, una verdadera democracia incluyente.

Bibliografía

- Alexy, R. (s.f.). *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*. Obtenido de Corte Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>
- Alonzo, L. B. (30 de Noviembre de 2016). *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Obtenido de El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos. : https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf
- Bustillo Marín, Roselia. (2012) Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf
- Aguirre, F. J. (julio-diciembre de 2013). El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*(12), 305-325.
- Carbonell, M. (1999). Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes. En J. d. Orozco, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI* (págs. 77-90). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpízo, J. (Diciembre de 2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 213-269.
- Castro, M. d. (2019). Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales. En L. E. Morales, *Diálogos Democráticos* (págs. 189-203). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 8: Libertad personal*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo8.pdf>
- Domínguez, I. (Marzo-abril de 2021). Absolutismo y prisión preventiva oficiosa en México. *Revista Hecho y Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*.(62).
- Ek, V. M. (2013). *Derecho de voto y su negación, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ezequiel, M. (s.f.). Activismo judicial, punitivización y nacionalización. En G. L. Internaciona, *Tendencias antidemocráticas y antiliberales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (págs. 25-62).

- Flores, I. B. (2016). Las in(justicias) electorales y el caso de la paridad de género: a propósito del caso Morelos SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados. En H. A. Cantú, *La (in)justicia electoral a examen* (págs. 269-302). México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferro, S. S. (1 de Enero de 2010). *Teoría y Realidad Constitucional*. Obtenido de El convenio europeo de derechos humanos ¿una declaración escrita de derechos al estilo continental para el Reino Unido? : <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6897>
- Hernández, M. C. (2017). *El principio pro persona ante la ponderación de derechos*. Ciudad de México, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5619/8.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2016). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf> , 3. (I. N. México, Ed.) México, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura. Obtenido de <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>
- Marín, R. B. (2012). *Derechos político-electorales de los indígenas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Morales, L. E. (2014). *Derechos políticos*. En E. F. Mac-Gregor, *Diccionario de derecho procesal constitucional* (págs. 575-576). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morineau, M. (s.f.). *El derecho comparado en Evolución de la familia jurídica Romano-Canónica*. En N. G. Martín, *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del derecho*. . Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oropeza, M. G., & del Rosario Rodríguez, M. (2016). *Orígenes de la interpretación judicial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oropeza, M. G., Báez Silva, C., & Cienfuegos Salgado, D. (2013). *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de *La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México*.: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3265/2.pdf>
- O., R. N. (2019). *La justicia constitucional en tiempos de cambio*. México: Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Pérez, M. G. (2014). La jurisprudencia interamericana sobre prisión preventiva. En S. G. Ramírez, *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*. (págs. 205-220). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coello Cetina, R. (2019). El control de la legislación que acota el derecho a la tutela jurisdiccional. En F. M. Ramírez, & J. Romero Martínez, *Pluralismo Constitucional y su influencia en los derechos humanos a cien años de la Constitución Mexicana*. (págs. 39-97). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Ramírez, F. M. (2011). La acción abstracta de inconstitucionalidad. Piedra angular en un Estado Democrático Constitucional. En E. F. Mac-Gregor, & E. Danés Rojas, *La protección orgánica de la Constitución*. (págs. 211-244). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11953>
- Saba, R. (2019). La elusiva frontera entre la justicia y la política . En R. N. O., *La justicia constitucional en tiempos de cambio*. (págs. 60-78). Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ugarte, P. S. (s.f.). La reforma y la legislación. En J. L. Ochoa, *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual* (págs. 131-137). México.
- Ugarte, P. S. (2014). Democracia constitucional. En E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez, & G. Figueroa Mejía, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL* (págs. 330-332). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zazueta, A. L. (2016). El auto de formal prisión y el auto de vinculación a proceso. En J. H. Peña, *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*. (págs. 93-114). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12714>

Normativa

Derecho mexicano

- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. (17 de Marzo de 2006). *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf
- Constitución de Cádiz de 1812. (17 de Marzo de 2006). *Constitución de Cádiz*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf
- Constitución de 1836. (17 de Marzo de 2006). *Constitución de 1836*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

Constitución de Apatzingán 1914, Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, celebrada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. . (17 de Marzo de 2006). *Constitución de Apatzingán 1914*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. (12 de Octubre de 2005). *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (18 de Junio de 2008). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0

DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre . (13 de Noviembre de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre : www.dof.gob.mx

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, d. l. (13 de Abril de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugna: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

Diario Oficial de la Federación. (18 de Junio de 2008). *Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008*. Obtenido de Decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130197_6.pdf

Diario Oficial de la Federación. (14 de Julio de 2011). *Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011. Obtenido de Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011.:
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130213_0.pdf

Diario Oficial de la Federación. (12 de Abril de 2019). *Proceso legislativo del Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.* Obtenido de Proceso legislativo del Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/236_DOF_12abr19.pdf

Diario Oficial de la Federación. (12 de Abril de 2019). *Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.* Obtenido de Decreto por el que declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa:
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130213_0.pdf

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. . (6 de Mayo de 2008). *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.* Obtenido de Cámara de Diputados:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>

Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, I. y. (Junio de 2008). *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso legislativo de 18 de junio de 2008.* Obtenido de Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso legislativo de 18 de junio de 2008.:
<https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

Derecho internacional

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (26 de Junio de 1987). *Naciones unIDAS.* Obtenido de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.:
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. (3 de Septiembre de 1981). *Naciones Unidas.* Obtenido de Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de Declaración Universal de los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Fundamentales., P. a. (20 de Marzo de 1952). *Protocolo adicional al Convenio Para La Protección De Los Derechos Humanos Y De Las Libertades Fundamentales*. Obtenido de Protocolo adicional al Convenio Para La Protección De Los Derechos Humanos Y De Las Libertades Fundamentales.: <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1952-Protocolo01-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm#a1>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (29 de Febrero de 2016). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Obtenido de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (23 de Marzo de 1976). *Naciones Unidas*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (23 de Marzo de 1976). *Naciones Unidas*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

Jurisprudencia

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (31 de Octubre de 2007). Contradicción de Tesis 29/2007-PS. *Contradicción de Tesis 29/2007-PS*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (28 de Mayo de 2009). Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/3009. *Acción de inconstitucionalidad 33/2009*. Obtenido de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (26 de Mayo de 2011). Contradicción de tesis 6/2008-PL. *Contradicción de tesis 6/2008-PL*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (14 de Julio de 2011). Varios 912/2010. *Varios 912/2010*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (26 de Septiembre de 2012). Amparo en revisión 349/2012. *Amparo en revisión 349/2012*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2 de Octubre de 2014). Acción de inconstitucionalidad 38/2014. *Acción de inconstitucionalidad 38/2014*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (9 de Febrero de 2020). Amparo en revisión 315/2020. *Amparo en revisión 315/2020*.

Tesis 1a. CCXCI/2016 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: “*Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, con número de registro digita 2013216.

Tesis 1a. CLXXXII/2011 (9a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “*Prisión preventiva. Lapso que debe considerarse como tal.*”, publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1095, con número de registro digital 160793.

Tesis 1a. CXXXVI/2012 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “*Prisión preventiva. Debe durar un plazo razonable.*”, publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 491, con número de registro digital 2001429.

Tesis 1a. XL/2017 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “*Prisión preventiva. Factores a considerar para el análisis de la razonabilidad para la prolongación del plazo previsto en la fracción VIII, del apartado a, del artículo 20 constitucional.*”, publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 450.

Tesis 1a. XXV/99 de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “*Prisión preventiva. Debe realizarse en un lugar separado y bajo un régimen distinto de los que se destinan y aplican a la prisión como pena.*”, publica en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 91, con número de registro digital 193381.

Tesis 1a./J. 24/2014 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro: “*Presunción de inocencia como regla de trato procesal.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 497, con número de registro digital 2006092.

Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.) de la Primera Sala la SCJN, de rubro: “*Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 239, con número de registro digital 2014332.

- Tesis 1a./J. 91/2009 de la Primera Sala de la SCJN de rubro: *“Prisión preventiva. Corresponde al juzgador, al dictar la sentencia, computar el tiempo de aquélla para que se descuenta de la pena impuesta.”*, publica en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 325, con número de registro digital 165942.
- Tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: *“Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533, con número de registro digital 160267.
- Tesis 2a. XXXV/2007 de la Segunda Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 89/2007 de rubro: *“Presunción de inocencia. Alcances de ese principio constitucional.”*, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1186, con número de registro digital 172433.
- Tesis P. XIX/98 del Pleno de la SCJN al resolver el amparo en revisión 1028/96 de rubro: *“Prisión preventiva. Su no contradicción con la garantía de audiencia deriva de los fines que persigue y no de su carácter cautelar.”*, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, marzo de 1998, página 94, con número de registro digital 196724.
- Tesis P. XVIII/98 del Pleno de la SCJN al resolver el amparo en revisión 1029/96 de rubro: *“Prisión preventiva. Es una excepción a las garantías de libertad y de audiencia previa, establecida constitucionalmente.”*, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, página 28, con número de registro digital 196720.
- Tesis P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la SCJN, de rubro: *“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.”*, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.
- Tesis P./J. 20/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de rubro: *“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.”*, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital 2006224.

Tesis P./J. 43/2014 (10a.) del Pleno de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 200/2013 de rubro: “*Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones.*”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, con número de registro digital 2006590.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (28 de Febrero de 2007). SUP-JDC-85/2007.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (20 de Junio de 2007). SUP-JDC-20/2007.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (29 de noviembre de 2007). SUP-JDC-2045/2007.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (20 de febrero de 2019). SUP-JDC-352/2018 y su acumulado 353/2019.

Jurisprudencia 35/2013 de la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-27/2009, SUP-JRC-10/2012 y el recurso de reconsideración SUP-REC-154/2012, de rubro: “*Inconstitucionalidad de leyes electorales. Se puede plantear por aca acto de aplicación*”, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (24 de Junio de 2005). Caso Acosta Calderón vs Ecuador. *Caso Acosta Calderón vs Ecuador.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de Agosto de 2008). Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de Octubre de 2008). Caso Bayarri vs. Argentina. *Caso Bayarri vs. Argentina.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de Noviembre de 2009). Caso Barreto Leiva vs Venezuela. *Caso Barreto Leiva vs Venezuela.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1 de Septiembre de 2011). Caso López Mendoza vs Venezuela. *Caso López Mendoza vs Venezuela.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas 2011.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos. España: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013*. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. España: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

University of Minnesota, H. R. (1996). *Observación General No. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996)*. Obtenido de Observación General No. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996): <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>

Sitios web

Carta compromiso del Instituto Nacional Electoral, e. r. (16 de 03 de 2018). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Carta compromiso del Instituto Nacional Electoral, en respuesta a las peticiones de las personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil que les representan. : <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/01/CARTA-COMPROMISO.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf

Instituto Nacional Electoral. (12 de 01 de 2021). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Elecciones y Derechos de las Personas con Discapacidad. Decálogo.: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/01/DECALOGO.pdf>

Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (s.f.). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Obtenido de Centro de Capacitación Judicial Electoral. : https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf

Instituto Nacional Electoral. (2018). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Personas con discapacidad. ¿Quién puede votar en México?: <https://igualdad.ine.mx/igualdad/personas-con-discapacidad/>

Instituto Nacional Electoral. (2021). *Plataformas electorales 2021*. Obtenido de Plataformas electorales 2021: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/plataformas-electorales/#>

Navarro., C. A. (Octubre de 2018). *Biblioteca Digital del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica*. Obtenido de Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República 2018-2024. (2022). *Programas sociales*. Obtenido de Programas sociales: <https://presidente.gob.mx/secciones/programas-sociales/>

Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico. (2021). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021*. Ciudad de México: INEGI. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2021/doc/cnsipef_2021_resultados.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (26 de Julio de 2011). *Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Obtenido de Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf