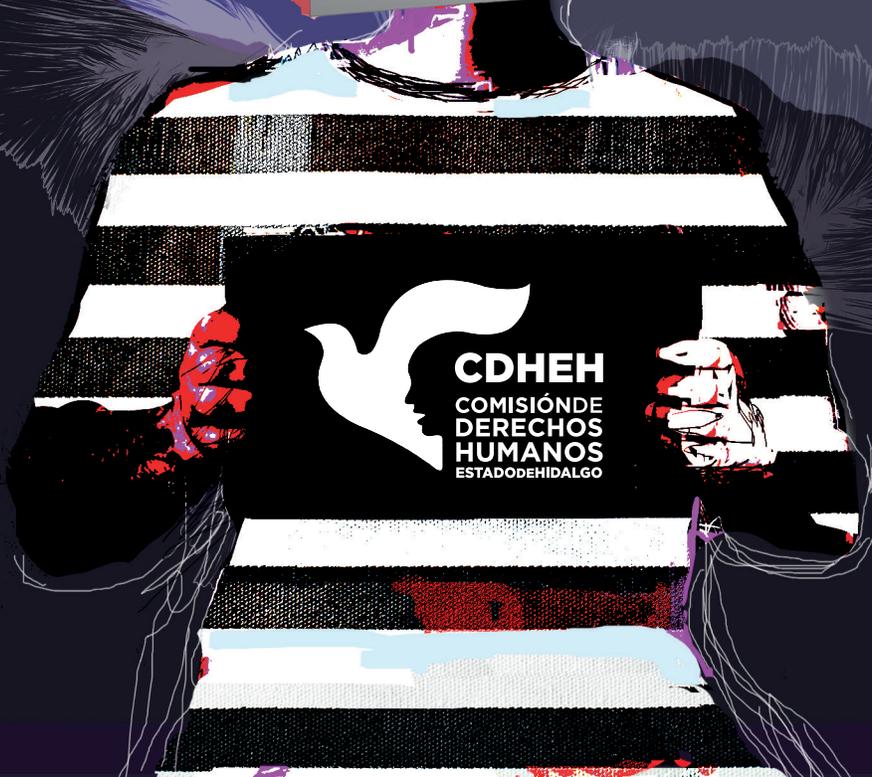
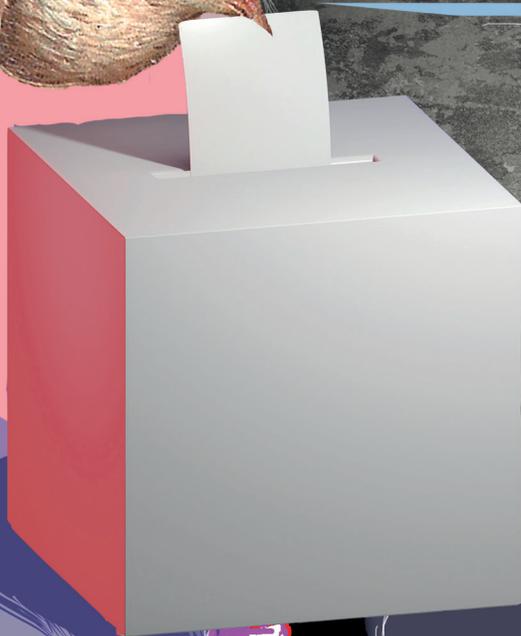




# El Derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva en México.

Estudio de caso para la garantía  
de los Derechos Humanos.



**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo**

**Coordinación de Investigación**

**EL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS QUE SE  
ENCUESTRAN EN PRISIÓN PREVENTIVA, EN MÉXICO. ESTUDIO  
DE CASO PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**Noviembre, 2020**

© 2020

Investigación y Estudio de caso

**Comisión de Derechos Humanos  
del Estado de Hidalgo**

**Av. Juárez s/n esquina  
José María Iglesias  
Colonia Centro  
Pachuca de Soto, 42000**

**Edición**

**Fabián Hernández Galicia**

**Diseño de portada**

**Jorge Bulos Sampredo**

**Diseño editorial**

**Martha Rodríguez Gaona**

**ISSN en trámite**

**Se permite la reproducción total o  
Parcial del material incluido en esta  
Obra, previa autorización por escrito  
de la CDHEH.**

**Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.**

**Pachuca de Soto, Hidalgo.**

**Directorio**

**Lic. Alejandro Habib Nicolás**

*Presidente de la Comisión de Derechos  
Humanos del Estado de Hidalgo.*

**Lic. Javier Ramiro Lara**

*Visitador General de la CDHEH*

**Lic. Javier Jair García Soto**

*Secretario Ejecutivo de la CDHEH*

**Lic. Miguel Óscar de la Vega Bezies**

*Oficial Mayor de la CDHEH*

**Mtro. Fabián Hernández Galicia**

*Coordinador de Promoción, Difusión e Investigación  
de la CDHEH*



## Contenido

<b>GLOSARIO.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<i>Expresar el contenido general de la sentencia analizada</i>	
<i>Circunstancias bajo las cuales se dictó la sentencia analizada</i>	
<i>Metodología de la Investigación</i>	
<i>Justificación de estudio</i>	
<b>DESARROLLO.....</b>	<b>17</b>
<i>Marco teórico</i>	
<i>ANTECEDENTES Y BASES TEÓRICAS. Evolución del derecho al voto activo</i>	
<i>Antecedentes Nacionales</i>	
<i>Precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación citados en la propia sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADO</i>	
<i>Antecedentes Internacionales</i>	
<i>Antecedentes adicionales sobre los que se apoya la propuesta de reforma legislativa en el Estado de Hidalgo</i>	
<i>Diagnóstico relativo a la población que se encuentra en prisión preventiva en el ámbito nacional y la entidad hidalguense</i>	
<i>Respuesta al problema de investigación</i>	
<i>Elementos mínimos que debe contener la reforma a la Constitución Política y al Código Electoral del estado de Hidalgo</i>	
<i>Adición a la fracción I del artículo 17 CPEH</i>	
<i>Adición al artículo 6, fracción I, inciso c, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, para quedar en los siguientes términos</i>	
<i>Elementos mínimos que deberán contener los lineamientos para aprobación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para la emisión del voto por la vía postal de las ciudadanas y los ciudadanos hidalguenses en prisión preventiva en el estado de Hidalgo</i>	
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>37</b>

## GLOSARIO

**a)** CAE: Capacitadores Asistentes Electorales;

**b)** CEDH: Convenio Europeo de Derechos

**c)** CERESO: Son Centros de Reinserción Social; instituciones encargadas de albergar, custodiar y asistir a aquellas personas puestas a disposición por la autoridad judicial, ya sea por reclusión preventiva, tratándose de procesos penales o prisión punitiva de sentenciados para el cumplimiento de las penas, a través de la ejecución impuesta en las sentencias judiciales, y cuyo propósito, es la reinserción social del individuo privado de su libertad, atendiendo en todo momento los principios de defensa, seguridad jurídica, legalidad, vida digna y ética social, con respeto absoluto a sus derechos fundamentales.<sup>1</sup>

**d)** Cívica;

**e)** Consejo General: Consejo General del Instituto Nacional Electoral;

**f)** Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**g)** DECEYEC: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación

**h)** DEOE: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;

**i)** Derecho político – electoral: Son derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado, en el ejercicio de la función política.<sup>2</sup>

**j)** DERFE: Dirección ejecutiva de Organización Electoral

**k)** DERFE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores;

**l)** INE: Instituto Nacional Electoral

**m)** JGE: Junta General Ejecutiva;

**n)** Lineamientos LNEPP: Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva

**o)** LNEPP: Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva

**p)** ONU: Organización de las Naciones Unidas

**q)** PEP: Paquete Electoral Postal

**r)** PEP: Paquete Electoral Postal. Es el conjunto de documentación y materiales que el INE remitirá a las ciudadanas y a los ciudadanos que, en virtud de haber cumplido los requisitos legales, fueron incorporados en la LNERE, y que servirán para que estén en condiciones de ejercer su derecho al sufragio desde el extranjero por la vía postal para la elección de Gubernatura del estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2022

**s)** PIDCP: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

---

1. Secretaría de Seguridad. Subsecretaría de Control Penitenciario. Centros Penitenciarios y de reinserción Social.

[https://sseguridad.edomex.gob.mx/subsecretaria\\_control\\_penitenciario](https://sseguridad.edomex.gob.mx/subsecretaria_control_penitenciario). 2020.

2. Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación (2020) Juicio para protección de derechos político-electorales del ciudadano.

[https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones\\_capacitacion/jdc.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf)

**t)** Presunción de inocencia: Todo inculpado goza, consistente en ser tratado como inocente hasta en tanto su culpabilidad no haya sido probada y declarada mediante una sentencia definitiva, con independencia de las sospechas o los cargos que sobre él recaigan.<sup>3</sup>

**u)** Prisión preventiva: Medida cautelar impuesta al imputado por un juez, la cual consiste en la privación temporal del derecho a la libertad personal con el fin de asegurar la integridad de víctimas o testigos, así como el desarrollo de la investigación o la conclusión del proceso penal.<sup>4</sup>

**v)** Sentencia ejecutoriada: Aquella que no es susceptible de ulteriores impugnaciones, por lo que adquiere la autoridad de cosa juzgada, concepto que es acorde con lo establecido por los artículos 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>5</sup>, toda vez que el primero de ellos dispone que es cosa juzgada la verdad legal, contra la que ya no procede recurso y prueba de ninguna clase, y el segundo, señala que hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.<sup>6</sup>

**w)** Servicio de mensajería: Empresa con la que el Instituto Nacional Electoral celebre contrato, a fin de que realice el envío del Paquete Electoral Postal al domicilio de las ciudadanas y los ciudadanos, así como el envío del Sobre-Postal-Voto al INE;

**x)** Sobre-PEP: Pieza postal con la que el INE envía a la ciudadana o al ciudadano el Sobre-Postal-Voto, el Sobre-Voto, la Boleta Electoral, los instructivos y demás materiales para ejercer su derecho al sufragio desde el extranjero para la elección de Gubernatura del estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2022

**y)** Sobre-Postal-Voto: Sobre con el que la ciudadana o el ciudadano devolverá al IEEH, sin costo para ellos, el Sobre-Voto que resguarda la Boleta Electoral;

**z)** Sobre-Voto: Sobre en el que la ciudadana o el ciudadano introducirá la Boleta Electoral, una vez que la haya marcado de acuerdo a su preferencia;

**aa)** TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**bb)** TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**cc)** Voto activo: Es el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren.<sup>7</sup>

**dd)** Voto postal: Es un sistema por el cual la votación en elecciones se realiza mediante papeletas que se distribuyen a los electores y éstos las devuelven por correo postal, sin necesidad de asistencia personal a una mesa electoral.<sup>8</sup>

**ee)** Voto: El voto es una forma de expresión de la voluntad de las personas que sirve para tomar una decisión colectiva.<sup>9</sup>

**ff)** VPPP: Voto para las personas en prisión preventiva

---

3. (2020) <http://diccionariojuridico.mx/definicion/presuncion-de-inocencia/>

4. Justicia Penal. 2020. <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/prision-preventiva/>

5. Código Federal de Procedimientos Civiles. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>

6. (2020) <http://diccionariojuridico.mx/definicion/sentencia-ejecutoria/>

7. Treatise on Compared Electoral Law of Latin America. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Sweden. 2007, p.180.

8. [https://es.wikipedia.org/wiki/Voto\\_a\\_Distancia](https://es.wikipedia.org/wiki/Voto_a_Distancia)

9. Gutiérrez Espíndola, Jose Luis. (2020) EL voto: herramienta de la vida democrática.



# El Derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva en México.

Estudio de caso para la garantía  
de los Derechos Humanos.

Fabián Hernández García



Ilustración: Jorge Bulos S.

## INTRODUCCIÓN

Expresar el contenido general de la sentencia analizada

La sentencia analizada dictada en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, donde el ponente fue el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, consta de un glosario de términos donde se expresan los datos de los actores, se hace referencia a las abreviaturas y términos utilizados a lo largo de la resolución.

Incluye un capítulo de antecedentes del caso, un apartado en donde la Sala Superior declaró improcedente ejercer facultad de atracción de los asuntos por actualizarse su competencia directa, en consecuencia, ordenó integrar los expedientes supraindicados.

Se ordenó turnar el asunto a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, quien le dio el trámite de ley.

También se determinó la competencia de la sala para conocer el asunto en virtud de que la controversia está relacionada con el derecho a votar de dos ciudadanos que impugnan una omisión atribuida al Consejo General del INE.

Se ordenó la acumulación de los expedientes, se analizaron los requisitos procesales, y se procedió al estudio de fondo de la controversia.

El problema general planteado consistió en determinar si existe vulneración al derecho a votar de los actores, derivado de que la autoridad administrativa electoral nacional no ha emitido mecanismos que garanticen ese derecho a las personas que se encuentren privadas de su libertad sin haber sido condenadas por sentencia ejecutoriada.

Se analizó el planteamiento de la parte actora, así como sus agravios esgrimidos, su pretensión consistente en que el órgano jurisdiccional electoral le ordene al INE que realice las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en las elecciones tanto locales como federales desde el lugar donde se encuentran en reclusión.

Se examinó el caso partiendo 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, motivo por el cual el órgano jurisdiccional concluyó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

Asimismo, se resolvió que, de manera paulatina y progresiva, el INE implementará una primera etapa de prueba, antes de las elecciones de dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

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

El órgano resolutor consideró que los actores pertenecen a un grupo vulnerable en virtud de que son personas sujetas a prisión preventiva y que además se autoadscriben como “tsotsiles” de Simojovel, Chiapas.

Se precisó que la norma constitucional a interpretar se circunscribe únicamente a la fracción II del artículo 38 de la Constitución que se refiere a personas que están sujetas a proceso penal pero que no han sido sentenciadas; supuesto en el que se encuentran los actores.

**Circunstancias bajo las cuales se dictó la sentencia analizada:**

*Las circunstancias bajo las cuales se dictó la sentencia emitida en el SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO.*

El problema general planteado en la sentencia que se analiza, consistió en determinar si existía una vulneración al derecho al voto activo de los actores, ocasionado por el hecho de que la autoridad administrativa electoral nacional (INE) no ha emitido mecanismos que garanticen el ejercicio de dicho derecho a quienes se encuentran privados de su libertad sin haber sido condenados por sentencia ejecutoriada; es decir, en prisión preventiva.

Los actores Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, en su escrito de demanda se adscribieron como pertenecientes a una comunidad indígena tsotsil, narrando que desde el año 2002 fueron aprehendidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados No. 14, denominado “El Amate”, ubicado en Cintalapa, Chiapas, con motivo de diversas causas penales iniciadas en su contra por diversos delitos.

En este contexto, resalta el hecho de que los referidos actores se encuentran reclusos, por un periodo que a la fecha en que se dictó la sentencia analizada, es de 17 años, tiempo en que han estado privados del ejercicio de diversos derechos, entre los que se encuentra, el de elegir libremente a sus representantes

políticos; tanto en el ámbito local como en el nacional.

Sin que deba pasar desapercibido el hecho de que, a la citada fecha, no habían sido sentenciados mediante resolución ejecutoriada o firme.

La pretensión central de los referidos actores consistió en que, al no existir sentencia firme en sentido condenatorio, por ende, debe prevalecer la presunción de inocencia de la cual gozan, por lo que solicitaron al órgano jurisdiccional que se garantice su derecho al sufragio activo en las elecciones federales y locales.

Por tal motivo, impugnaron la omisión del INE de dictar medidas idóneas que les permitan ejercer su derecho político electoral al voto activo.

Vale la pena destacar el que la Sala Superior declaró improcedente ejercer la facultad de atracción de los asuntos que le había sido solicitada por los actores, por actualizarse su competencia directa porque la controversia se relaciona con el derecho a votar de los ciudadanos que combaten una omisión atribuida al Consejo General del INE.

Señalan que desde que fueron detenidos se les ha violentado su derecho de votar, primero porque con motivo de la normatividad interna de ese lugar les retiraron su credencial para votar con fotografía.

Segundo, porque a pesar de que aún no hay una sentencia condenatoria en su contra, la autoridad administrativa electoral no ha dictado los mecanismos necesarios a efecto de que puedan ejercer su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales.

En atención al principio de presunción de inocencia y al derecho constitucional pro persona, dado que su inocencia no ha sido desacreditada, solicitan que se garantice su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales.

Para ello, impugnan la omisión del INE de dictar medidas que les permitan ejercer su derecho al voto.

Argumentaron que el artículo 38 fracción II constitucional debe interpretarse de tal forma que coexista el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia.

Tratados internacionales consideran que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, tal es el caso 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 (PIDCP), 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó, por mayoría de votos, que las personas en prisión y sin sentencia (prisión preventiva), tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas por el principio de presunción de inocencia.

Al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO<sup>1</sup>, se estableció que dicha decisión parte del hecho de que la Sala Superior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana y otros tribunales internacionales, realizaron una interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, de la que se busca

1. SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO

ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.

Vale la pena también destacar que en la sentencia que se analiza, la Sala Superior hizo referencia al principio de progresividad y no regresividad en favor de los actores.

De esta manera la interpretación realizada por dicha Sala, amplió el alcance de la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

En este contexto, como resultado de una interpretación directa, progresiva y en congruencia con el parámetro de regularidad constitucional, interpretó que solamente habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada y que la suspensión del derecho al voto opera cuando la persona esté privada de su libertad porque ello implica su posibilidad física para ejercer ese derecho.

Al respecto, es necesario acotar que, en el presente estudio de caso, la propia Sala Superior en la sentencia que se comenta dispuso que el INE implementara un programa gradual a fin de dar eficacia al voto activo de las personas en prisión preventiva en los centros de reinserción social ubicados en territorio nacional y que para ello puede implementar el voto postal.

La modalidad de voto postal la retomamos como una manera de dar solución a la diversidad de obstáculos que pueden presentarse cuando lo que se pretende es dar vida a un derecho político – electoral como el voto activo, como se argumenta en líneas posteriores en el desarrollo del presente estudio de caso.

En la referida sentencia se analiza también que si las personas que se encuentran recluidas en centros de reclusión de diversos países como Estados Unidos y Canadá, se les reconoce su derecho al voto activo aun cuando se encuentren sentenciados por sentencia ejecutoriada.

Por ello, se argumenta que con mayoría de razón que las personas que aún no han sido condenadas mediante sentencia firme, sino que están en prisión preventiva y, por ende, protegidas por el principio de presunción de inocencia, incuestionablemente tienen derecho a votar.

Asimismo, a lo largo de la sentencia la Sala Superior determinó que en términos del artículo 1 Constitucional, las diversas autoridades implicadas tienen las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho al voto activo.

En este orden de ideas, respecto a las obligaciones señaladas, la Sala consideró que los derechos requieren la No Intervención del Estado (Obligación de respetar), el reconocimiento del derecho (promoción), la protección del Estado frente a terceros para que los individuos puedan ejercer el derecho (obligación de protección) y que el Estado genere una serie de actos ya sean normativos o fácticos (obligación de garantizar) que en mayor o menor medida implican medidas de acción concretas.

En este sentido, es importante destacar, desde nuestro punto de vista, que a pesar de la argumentación que la minoría de Magistrados esgrimió en contra del sentido de la resolución aprobado por la mayoría, debe prevalecer la decisión de reconocer el derecho al voto activo de las personas que se encuentren en prisión preventiva, en el contexto ya mencionado.

Para salvaguardar el derecho de las perso-

nas en prisión preventiva en las elecciones de 2024, el TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) implementar una primera etapa de prueba antes de ese año, en la que se establezca cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva, a fin de que puedan practicar este derecho en las elecciones que se llevarán a cabo ese año.

Los magistrados ordenaron al INE definir si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente en la elección presidencial o en elecciones locales, esto a partir de las necesidades y posibilidades administrativas y financieras que se requieran, además de que fijará el mecanismo que se implementará para que las personas puedan sufragar en prisión, incluido el voto por correspondencia.

Para ello, el INE se coordinará con las autoridades penitenciarias para llevar a cabo la prueba inicial, que deberá atender la normativa aplicable al momento de su implementación, además de abarcar todas las circunscripciones electorales, varias entidades federativas y diversos reclusorios.

No debe pasar desapercibido el hecho de que la sentencia que se analiza aprobada por votación mayoritaria, verdaderamente rompe los paradigmas preestablecidos, puesto que partiendo de un caso concreto planteado a través de un juicio de protección de derechos político - electorales del ciudadano, hace extensivos los efectos protectores de la sentencia más allá de la esfera de derechos de los actores en el juicio de referencia, llevando sus beneficios a todos y cada uno de los integrantes de la población de ciudadanas y ciudadanos que se encuentren en prisión preventiva en los Centros de Reinserción Social del país con el fin de garantizar su derecho al voto activo para elegir a sus representantes políticos.

El uso excesivo de la prisión preventiva ha contribuido a llenar las cárceles del mundo. Al cierre del 2018, 171 819 personas estaban privadas de la libertad y 1587 en centros de tratamiento o internamiento para adolescentes, mismos que mantenían la siguiente condición de estatus jurídico: el 34.6 % estaban sin sentencia y el 65.4 % se encontraban sentenciados.

Esto abre un panorama de opciones para desarrollar investigación que permita ofrecer alternativas de solución a un problema que reflejado en números y con los antecedentes de la mencionada sentencia, un total de 59449 personas a las que se les ha vulnerado ese derecho.

La delimitación del presente proyecto de estudio de caso será el tratamiento de información de las personas en prisión preventiva en el Estado de Hidalgo, la adición de dichos derechos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, al Código Electoral del Estado de Hidalgo, a los porcentajes de población que pueden ejercer el sufragio y las condiciones que se requieren para que se lleve a cabo.

Asimismo, la propuesta de un mecanismo que para ejercer el sufragio que es viable, confiable, accesible, económico, consistente en el voto postal ya que puede garantizar el resultado de las posteriores elecciones de manera incluyente y con apego a la sentencia mencionada.

## Metodología de la Investigación

El Planteamiento del problema de investigación radica en que, en el estado de Hidalgo, existe una población que se encuentra en prisión preventiva, sin sentencia condenatoria firme, que históricamente carece del reconocimiento y garantía del derecho político - electoral al voto activo para elegir representantes

políticos en el ámbito local.

La formulación del problema se centra en la pregunta: ¿Cómo debe reconocerse y garantizarse el derecho al voto activo de quienes se encuentren en prisión preventiva en el ámbito penitenciario del Estado de Hidalgo, en la elección local del Titular del Poder Ejecutivo en el 2022? A fin de responder a dicha pregunta, planteamos la siguiente hipótesis:

*La inexistencia de legislación en materia de derecho al voto activo de quienes se encuentren en prisión preventiva en el estado de Hidalgo, (- Variable independiente) hace necesario que mediante una reforma a la Constitución Política y al Código Electoral locales, se reconozca y garantice el derecho político electoral al voto activo de quienes se encuentren en prisión preventiva en los centros de reclusión del Estado de Hidalgo; a partir de la elección del titular del Poder ejecutivo Local en 2022, a través del voto postal (Variable dependiente).*

En este contexto, el Objetivo General de nuestra investigación consiste en:

*Impulsar una reforma legislativa mediante una adición a la Constitución Política y al Código Electoral del Estado de Hidalgo, para reconocer y garantizar el derecho político - electoral al voto activo de las personas que se encuentren en prisión preventiva, a partir de la elección local del Titular del Poder Ejecutivo en el 2022.*

**Asimismo, los objetivos específicos trazados son:**

- a)** Analizar la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, en calidad de precedente medular en el que se apoyará la propuesta de reforma constitucional y legal en la entidad hidalguense.
- b)** Analizar los antecedentes adicionales sobre los que se apoyará la propuesta de

reforma legislativa en el Estado de Hidalgo, consistentes en diversas iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Noé Fernando Castañón Ramírez, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano.

**c)** Los lineamientos para la organización del voto postal de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral local extraordinario 2019, para la elección de gubernatura en el estado de Puebla

**d)** Estudiar los efectos derivados de la sentencia SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO consistentes en la manera en que el INE implementará mecanismos para dar eficacia al voto activo de las personas reclusas en prisión preventiva a nivel nacional en calidad de precedente sobre el tema de investigación.

**e)** Conocer datos duros respecto de la cantidad de personas que se encuentran en prisión preventiva en el estado de Hidalgo, desde la actualidad hasta antes de la elección local de renovación del Poder Ejecutivo Estatal en el 2022, que estén en posibilidad de ejercer su derecho al voto activo en las elecciones locales. Dicho dato servirá de base para elaborar un censo previo a la elección.

**f)** Proponer los términos en que se redactará la adición a la Constitución Política y al Código Electoral del Estado de Hidalgo sobre el reconocimiento del derecho y la garantía de que los presos en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo a partir de la elección del año 2022.

**g)** Explicar la modalidad del voto activo de

las personas en prisión preventiva en el Estado de Hidalgo, a través del voto postal.

**h)** Proponer las bases jurídicas y operativas para que las autoridades administrativa electoral local, dé funcionalidad al voto activo de las personas en prisión preventiva para que puedan sufragar en la elección de 2022.

### **Justificación del estudio:**

El objetivo de la investigación y del estudio de caso propuesto, se encuentra sustentado en el hecho evidente de que se trata de un tema de plena actualidad, tomando en consideración la circunstancia de que está en juego un derecho humano, en su vertiente político – electoral, consistente en la posibilidad de que la población reclusa en los centros de reinserción social del estado de Hidalgo, cuyo estatus es el de prisión preventiva, pueda emitir su voto para elegir al titular del Poder Ejecutivo Local.

Dicha posibilidad está basada en el sentido de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante aprobación mayoritaria.

Cabe aclarar, que inicialmente, nuestra intención era analizar la manera en que el INE implementaría acciones concretas con la finalidad de instrumentar el mandato de la Sala Superior. Para ello, nos dimos a la tarea de recabar la información necesaria mediante la solicitud correspondiente, a través del portal de transparencia.<sup>2</sup>

Se recibieron dos respuestas concretas: primera, la relativa a conocer el Acuerdo INE/CG567/2019, mediante el cual el Consejo General del Instituto aprobó en sesión extraordinaria

2. Folio UT/19/02781

ria del 16 de diciembre de 2019 el “Presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2020, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados”, así como las Bases Generales de Presupuesto 2020 , donde se contempla una partida destinada al Voto de las personas en prisión preventiva en materia de Organización Electoral (F134610) y, segunda, de conformidad con lo establecido en el artículo 67, del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, no se advierte obligación normativa para elaborar un documento como el que se pide por el solicitante, del cual se adviertan avances presentes y futuros del cumplimiento que el INE está implementando en relación a lo ordenado por la Sentencia emitida en el expediente SUP-JDC- 352/2018 Y ACUMULADO, derivado de que no se cuenta con atribución normativa para contar con lo solicitado, no se cuenta con elementos de convicción que permitan suponer que se debe contar con información como la que se solicita.

Ante este escenario, tomando en cuenta la respuesta del INE, además de que se trata de un programa que se desarrollará a lo largo de varios años, de manera gradual, que a la fecha no se cuenta con la información necesaria, ni con experiencias previas en este tema, por tales motivos decidimos acotar nuestra investigación al contexto de proponer una reforma constitucional y legal en el estado de Hidalgo, con el fin de reconocer y garantizar que la población que se encuentre en prisión preventiva en la entidad hidalguense , pueda estar en posibilidad de emitir su voto para elegir al titular del Poder Ejecutivo Local en la próxima elección que se verificará en el año 2022.

Con base en lo expresado en líneas precedentes, resulta inconcuso que la investigación realizada es relevante en el ámbito de los derechos humanos, de los derechos político - electorales de la ciudadanía, de la obligación derivada del artículo 1 constitucional consistente en

promover, proteger y garantizar los citados derechos, así como el beneficio concreto que se aportará a través de la reforma legislativa derivada de dicha propuesta a la ciudadanía que se encuentra privada de su libertad en los centros penitenciarios de la entidad hidalguense, sin la menor posibilidad de poder ejercer su derecho a elegir representantes políticos en el ámbito local; ello a pesar de que gozan del principio constitucional de presunción de inocencia puesto que no han sido condenados mediante sentencia firme.

De igual manera, la trascendencia de la investigación y estudio de caso que se realiza en el ámbito del Derecho Constitucional y Electoral Mexicano, es indudable, puesto que el contexto principal de este proyecto es lograr el reconocimiento y eficacia del derecho político - electoral de la población carcelaria en prisión preventiva en los centros penitenciarios del Estado de Hidalgo; mediante una adición a la Constitución Política y Código Electoral locales para que, a partir de la próxima elección del titular del Poder Ejecutivo Local, en el año 2022, estén en posibilidad real de emitir su voto por la candidatura de su preferencia en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía hidalguense.

El logro de dicha propuesta se traducirá, incuestionablemente, en un avance democrático en el ámbito territorial hidalguense y en un precedente importante para el sistema democrático mexicano.

La investigación realizada es de tipo predominantemente documental apoyada en los modelos bibliográficos, hemerográficos, legislativa y jurisprudencial; en función de los objetivos planteados. No obstante, también se hará uso de técnicas de investigación de campo, como entrevistas personales y telefónicas, solicitudes de acceso a la información a instituciones

como el INE, Ople local, centros de reclusión en el espacio geográfico del Estado de Hidalgo. El nivel de la investigación es de posgrado (Maestría).

### **Técnicas e instrumentos para la recolección de datos:**

Investigación bibliográfica, hemerográfica, uso de internet, entrevistas personales, virtuales y vía telefónica.

### **Validez y confiabilidad de la investigación de acuerdo a los instrumentos usados:**

Las fuentes tanto bibliográficas, hemerográficas, legislativas, jurisprudenciales y virtuales son completamente verificables en cuanto su fidedignidad y confiabilidad; por lo que el nivel de validez y confiabilidad de la investigación de acuerdo con dichos instrumentos utilizados, se ubica en un alto nivel.

## **DESARROLLO MARCO TEÓRICO ANTECEDENTES Y BASES TEÓRICAS.**

### **Evolución del derecho al voto activo.**

#### **Antecedentes Nacionales**

Existe jurisprudencia mexicana emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

a) El primer antecedente data de 2007, cuando la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio ciudadano SUP-JDC-85/2007, del cual derivó la tesis XV/2007, de rubro: SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD. Esta tesis consideró que, mientras no se prive de

la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales a una persona, tampoco habría razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral ciudadano de votar en comicios.<sup>3</sup>

b) Ese mismo año, la Primera Sala de la SCJN resolvió la contradicción de tesis 29/2007-PS, emitiendo la jurisprudencia 171/2007 de rubro: DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.<sup>4</sup>

c) El tercer antecedente fue en mayo de 2011, cuando la SCJN resolvió la contradicción de tesis 6/2008-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del TEPJF (Tesis XV/2007) y por la Primera Sala de la SCJN (Jurisprudencia 171/2007), de la que derivó la jurisprudencia P./J. 33/2011 de rubro: DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.<sup>5</sup>

d) El 18 de septiembre de 2013, la Sala Superior sostuvo criterios progresistas, afines al derecho a voto de personas cuando estén en condición de prisión preventiva. Las y los magistrados emitieron la jurisprudencia 39/2013, de rubro: SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE

3. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00085-2007.htm>

4. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20742&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

5. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23180&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

PRIVE DE LA LIBERTAD.<sup>6</sup>

e) Por su parte, la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 del 2 de octubre de 2014, reiteró que el artículo 38, fracción II de la Carta Magna, no incluye a personas que se encuentran en libertad material. Al realizar una interpretación progresiva, determinó que sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada. En las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 76/2016, 61/2017, así como 78/2017 todas con sus respectivas acumuladas, la Corte partió de la premisa de que se interpretará de conformidad con la Constitución.<sup>7</sup>

En esta línea jurisprudencial, la SCJN determinó que el artículo 38 constitucional no puede entenderse como una prohibición absoluta a ejercer derechos políticos, sino que debe ser limitada e interpretada conforme el principio de presunción de inocencia (como en el caso de la prisión preventiva).

Aunque la Corte no desconoce el derecho a voto de personas recluidas, considera que en esa situación existe una imposibilidad material para que puedan ejercerlo.

Conforme a los principios constitucionales de derecho al voto y presunción de inocencia, las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho al “voto activo”, es decir, sólo se suspende este derecho cuando exista una sentencia ejecutoriada, pero de todas formas persiste la imposibilidad física porque quien está preso no puede ir a las urnas que se instalan fuera de centros penitenciarios.

Precedentes de la Sala Superior del Tribunal

6. <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-39-2013/>

7. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26110&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

Electoral del Poder Judicial de la Federación citados en la propia sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADO: Por su importancia es necesario transcribir el siguiente párrafo de la sentencia analizada:

*La idea de igualdad es insostenible cuando las personas son excluidas de la elección de su propia forma de vida. Filósofos como John Rawls consideran que la forma de gobierno democrática supone la idea de que todas las personas tienen la capacidad para juzgar, de manera razonable, las circunstancias como buenas o malas, justas o injustas.*

Quitar voz a un sector de la sociedad implica asumir una postura desde la cual se considera que no tienen nada que aportar, que no son iguales en dignidad o suficientemente aptas para tomar decisiones que les afectan.

En este orden de ideas, una restricción al voto para las personas privadas de su libertad de manera preventiva no puede ser sino desproporcionada. Desde una concepción deliberativa de la democracia, quitarle voz y expresión a un grupo, en especial marginación social, solo implica empobrecer una discusión pública en la cual todas las personas tienen derecho a participar.

A esto se suma el hecho de que a través del voto puede determinarse un cambio en las autoridades que toman decisiones, lo que puede beneficiar eventualmente a las personas que están privadas de su libertad de manera preventiva.

Quitarle voz a la población carcelaria que se encuentra ahí por una medida cautelar, implica generalizar el trato de suspensión de derechos que la Constitución prevé para las personas que han sido condenadas por una sentencia emitida por un tribunal competente.

Además de esta consideración, la negación de su derecho a votar implica silenciar la voz de una población afectada directamente por las ramas representativas del Estado. Sería, en todo caso, tratarles como ciudadanos y ciudadanas de segunda que no merecen un trato relevante en términos constitucionales.

La Sala Superior ha sido pionera en la interpretación extensiva de los derechos de las personas en prisión preventiva, sobre todo para garantizarles el derecho al voto activo.

**a) Caso Pedraza Longi** (expediente SUP-JDC-85/2007). Derecho a votar de una persona sujeta a proceso. El veinte de junio de dos mil siete, el ciudadano Pedraza Longi solicitó su credencial para votar con fotografía, la cual le fue negada porque estaba suspendido en sus derechos político-electorales, por estar sujeto a un proceso penal derivado del auto de formal prisión dictado por autoridad jurisdiccional competente.

La Sala resolvió que las personas a las que se les prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debería impedir su derecho a votar.

**b) Caso García Zalvidea.** (expediente SUP-JDC-2445/2007). El ciudadano García Zalvidea solicitó y le fue negada su credencial para votar con fotografía por considerar que había un auto de formal prisión dictado en su contra.

El órgano jurisdiccional determinó que se debía otorgar la credencial de elector y eliminar los obstáculos para el ejercicio del derecho a votar, porque si bien el interesado estaba sujeto a proceso penal, no había sido condenado, mediante sentencia firme; en concordancia con el principio de presunción de inocencia, por lo que se determinó que el interesado debía continuar en el uso y goce de todos sus derechos, incluido el

de la credencial para votar con fotografía.

**c) Caso Martín Orozco Sandoval** (expediente SUP-JDC-98/2010). En dicho caso, la autoridad electoral le negó el registro como candidato a gobernador al ciudadano actor, por existir auto de formal prisión en su contra. La Sala Superior resolvió que el ciudadano debía ser registrado como candidato a gobernador, porque si bien estaba sujeto a proceso, no estaba privado de su libertad.

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

Con base en lo anterior, se concluyó que no operaba la suspensión de derechos prevista en el artículo 38, fracción II, de nuestra Constitución, a pesar de estar sujeto a un proceso penal en el cual aún no se le había dictado sentencia ejecutoriada y, por ende, quedó expedito su derecho a ser registrado como candidato, si cumplía el resto de los requisitos de elegibilidad.

Los casos mencionados en los que la Sala Superior estableció criterios progresistas, con relación a la armonización del derecho a votar de las personas en prisión preventiva, permitieron la integración de la jurisprudencia 39/2013 con el rubro: **SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.** <sup>8</sup>

8. SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, pp.15-18

Es importante destacar el hecho de que, en el contexto nacional, la resolución supraindicada, emitida por la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es acorde con diversos precedentes internacionales a que hemos hecho referencia, y rompe con la interpretación restrictiva anterior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto.

En efecto, al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO<sup>9</sup>, se estableció que dicha decisión parte del hecho de que la Sala Superior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana y otros Tribunales Internacionales, han realizado una interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, de la que se busca ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.

## Antecedentes Internacionales

El problema planteado podría resolverse en el ámbito nacional, atendiendo el principio de progresividad, si parlamentos, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, implementaran mecanismos para facilitar el voto desde prisión.

Pues, como se reconoce en la sentencia tantas veces citada, las personas en prisión preventiva, si tienen el derecho a votar, aunque tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho.

Sin embargo, se argumenta, que esa imposibilidad física 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.

Tal consideración constituye el núcleo duro de nuestra propuesta detallada más adelante, para garantizar, en el ámbito del estado de Hidalgo, el referido derecho político - electoral. En esta ruta hay trayectos recorridos en la experiencia comparada.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que, en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva, el derecho al voto está garantizado por el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de lo cual se desprende la obligación de los Estados signatarios de la referida Convención, consistente en garantizar el derecho al voto de las personas mantenidas en prisión preventiva.

Como se ilustra en la sentencia analizada de acuerdo con los artículos 23 de la Convención Americana y XX de la Declaración Americana, corresponde a los Estados adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para garantizar en la práctica que las personas mantenidas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad con el resto de la población electoral<sup>10</sup>

a) La sentencia dictada por la Suprema Corte de Canadá en 2002 en el caso *Sauvé vs. Canadá*, tiene que ver con una impugnación sobre la constitucionalidad de la reforma al artículo 51, inciso e), de la Ley Electoral canadiense, en la que el Parlamento dispuso la suspensión del derecho al voto a los reclusos que cumplieran una sanción de dos o más años de prisión. La Corte declaró inválido ese artículo por contraponerse con

10. SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, p. 22

9. *Ibidem*

el derecho al sufragio.<sup>11</sup>

**b)** Algo similar ocurrió en Francia e Italia, donde fue declarada la invalidez de preceptos que impedían el derecho al voto de personas condenadas por delitos, e incluso se ha diferenciado el tipo de delito que podría llevar a una sanción adicional como la de suspensión de derechos.<sup>12</sup>

**c)** Está también la sentencia del caso *Hirst vs. El Reino Unido*. Ahí, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tomó como base el modelo canadiense formulado por la Suprema Corte de Justicia en el caso *Sauvé v. Canadá*. Este Tribunal ha generado vasta jurisprudencia acerca del derecho de voto para las personas que se encuentran en prisión.<sup>13</sup>

**d)** En Reino Unido se contempla la posibilidad de imponer como pena específica la pérdida del derecho al sufragio acorde a la resolución judicial, práctica que fue declarada incompatible con la Convención Europea de Derechos Humanos. Dicha sentencia es la primera en la jurisdicción europea que se refiere al derecho de los presos a votar, y ha fijado el criterio para la interpretar el artículo 3 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>14</sup>

**e)** La Corte Interamericana ha determina-

do también que los reclusos son vulnerables al abuso de sus derechos, que se encuentran sin políticas públicas adecuadas y que la violación sistemática a sus derechos humanos es práctica habitual en los centros penitenciarios.<sup>15</sup>

**f)** El Comité de Derechos Humanos de la ONU se pronunció en 1996 por el derecho a voto de personas encarceladas cuando no hayan sido condenadas. Muchos países han sido consecuentes con ello, con el derecho al voto activo desde prisión para personas de la comunidad carcelaria.<sup>16</sup>

**g)** En Estados Unidos, quienes tienen prisión preventiva u otra forma de detención sin sentencia ejecutoria, tienen legalmente derecho al voto, aunque en la práctica se dan dificultades para su ejercicio.<sup>17</sup>

**h)** En Ecuador, el voto es obligatorio para la ciudadanía y eso incluye a personas privadas de su libertad cuando no tienen sentencia condenatoria de acuerdo con el artículo 62 de la Constitución de 2008. Desde las elecciones de 2009 y 2013 los presos han ejercido su derecho a votar en aquel país.<sup>18</sup>

**i)** Costa Rica reconoce el mismo derecho en su Constitución desde 1949 y en el artículo 30 de su Código Electoral establece que deben instalarse juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de quienes están privados de libertad. Con ello se garantiza el derecho a votar para personas que están en la cárcel.<sup>19</sup>

**j)** La ley en Colombia reconoce también el derecho a votar a los presos que aún no

11. Sentencias relevantes de Cortes Extranjeras. *Sauvé v. Canada* (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Sentencias%20Relevantes%20de%20Cortes%20Extranjeras%20No.%202.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Sentencias%20Relevantes%20de%20Cortes%20Extranjeras%20No.%202.pdf)

12. Andrade Morales, Yurisha. *Votar en Prisión*. Ombuds Electoral. Comisión De Derechos Humanos Michoacán. México. 2019.

13. Sentencias relevantes de Cortes Extranjeras. *Hirst vs. El Reino Unido* (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/repositorio/A70F41-C/Caso%20Hirts.pdf>

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

15. *Votar en Prisión*. Ombuds Electoral. Comisión De Derechos Humanos Michoacán. México. 2019. P. 18

16. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>

17. <https://www.americasquarterly.org/content/prisioneres-encerrados-sin-sentencia>

18. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/obligatoriedad-sufragio-elecciones-ecuador>

19. [https://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado\\_gonzalez.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/3/sobrado_gonzalez.pdf)

han sido condenados, y se instalan casillas en prisión dispuestas para ellas y ellos, así como para empleados de la prisión.<sup>20</sup>

**k)** En Argentina, la ley permite votar a personas procesadas en prisión preventiva.

**l)** En Australia, incluso quienes ya han sido sentenciados pueden votar cuando su condena sea menor a tres años y en Irlanda todo preso debe estar inscrito en el listado nominal.

**m)** El 5 de mayo de 2019, Panamá permitió el voto para elegir presidente de la República a 14 mil 500 personas privadas de su libertad, una medida conjunta que fue posible por la intervención de autoridades electorales y penitenciarias para instalar las mesas de votación en las prisiones. También se permitió que votaran desde centros penitenciarios 300 elementos de la Policía Nacional que realiza labores de seguridad externa ese país, así como a 1 mil 110 custodios, quienes recibieron capacitación previa respecto a los programas de Educación Cívica Electoral.<sup>21</sup>

En el contexto comparativo entre los antecedentes nacionales e internacionales a que nos hemos referido en líneas anteriores, resalta el hecho que, a pesar de esa tendencia, en nuestro país aún no se encuentra regulado el voto activo, en el caso de la prisión preventiva.

Sin embargo, debemos reconocer que ya existen esfuerzos en este sentido; incluida nuestra propuesta de modificación constitucional legal para dar vida al voto activo de la población en reclusión preventiva en la entidad hidalguense. Antecedentes adicionales sobre los que se apoya la propuesta de reforma legislativa en el Estado de Hidalgo.

<sup>20</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-se-vota-en-una-carcel-de-colombia-articulo-794991>

<sup>21</sup> Votar en Prisión. Ombuds Electoral. Comisión De Derechos Humanos Michoacán. México. 2019. P. 22

En el ámbito nacional existen esfuerzos consistentes en diversas iniciativas de ley. Por ejemplo, el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7, apartado f, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México; así como 6, bis, 8, fracción I, 36, párrafo tercero, fracción III 50, fracciones LII y LIII, así como 423, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

La citada iniciativa se basa en la finalidad de reconocer y regular constitucional y legalmente en el orden local el derecho al voto activo de las personas en prisión cuando no hayan sido sentenciadas con pena privativa de libertad, en pleno reconocimiento del derecho humano a la presunción de inocencia.

En la misma se explica que se trata de un tema de la mayor relevancia para el reconocimiento de uno de los derechos humanos de la población carcelaria sujeta a una investigación o a un proceso penal, previo al dictado de una sentencia definitiva, que ni el legislador federal ni los de las entidades federativas han regulado, bajo una óptica de maximización del respeto, protección y garantía del principio de presunción de inocencia.

También se menciona que, en nuestro país, históricamente, el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal ha sido aplicado en forma literal: 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”**.

En la iniciativa se reconoce que, la aplicación literal de dicho dispositivo constitucional ya no corresponde al nuevo paradigma de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la reforma de 10 de junio de 2011, misma que está impulsando la evolución del derecho con base en nuevos criterios y principios, como el principio de interpretación jurídica pro persona, así como el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

En lo medular, la propuesta se centra en lo siguiente:

**PRIMERO.** - *Se reforma el artículo 7, Apartado F, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, para quedar como sigue:*

*Ciudad democrática*

*A ..., al E, ""*

*F. Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria e incluyente*

*1. ' ..*

**2.** Las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto. Las personas en prisión preventiva oficiosa o procesadas en reclusión en las prisiones o centros penitenciarios ubicados en la Ciudad de México, que no hayan sido sentenciadas al día de la elección, tienen derecho a votar por la Jefatura de Gobierno, las diputaciones del Congreso y las alcaldías, en reconocimiento del derecho humano de presunción de inocencia, en los términos que fijen las leyes...<sup>22</sup>

Otro antecedente nacional lo constituye la iniciativa con proyecto de decreto por el que se

reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Noé Fernando Castañón Ramírez, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano.

La referida iniciativa aduce que con el objeto de dar voz y garantizar plenamente el derecho de presunción de inocencia a quienes son sujetos a procesos penales, que se encuentre en prisión, se propone derogar la fracción II y adicionar la fracción III del artículo 38 Constitucional en términos de no suspender el derecho o prerrogativa a la emisión del voto en tanto no hayan sido condenados por una sentencia. Por tanto, el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión, se derogará para garantizar los derechos fundamentales de presunción de inocencia y el derecho a votar.

La finalidad de derogar la fracción II y adicionar la fracción III, resulta en aras de evitar una reiteración o redundancia entre preceptos, lo cual sería contraria a la técnica legislativa, a mayor abundamiento se realiza un comparativo con la propuesta de reforma con la legislación vigente.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/IN\\_243\\_16\\_29\\_10\\_2019.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/IN_243_16_29_10_2019.pdf)

<sup>23</sup> [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/IN\\_243\\_16\\_29\\_10\\_2019.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/IN_243_16_29_10_2019.pdf)

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

### **Texto Vigente**

**Artículo 38.-**  
**Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:**  
I. ...  
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 a VII. ...

### **Texto Propuesto**

**Artículo 38.-**  
**Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:**  
I. ...  
II. **Se deroga.**  
III. **Durante la extinción de una pena corporal, a contar desde la fecha en que se dicte sentencia condenatoria.**  
IV a VII. ...

Finalmente, el tercer antecedente que tomamos como referencia para resolver el problema de investigación planteado, lo constituyen los lineamientos para la organización del voto postal de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral local extraordinario 2019, para la elección de gubernatura en el estado de Puebla.<sup>1</sup>

Este antecedente lo tomamos como referencia debido a que, en la experiencia democrática mexicana, es un valioso precedente en lo referente a la utilización del voto postal para que

1. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101966/CG2ex201902-06-ap-10-a1.pdf>

los ciudadanos poblanos que se encontraban en el extranjero, estuvieran en posibilidad de votar en la elección extraordinaria del Titular del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa.

Tales lineamientos nos han servido como modelo para adaptarlos al caso del voto activo a través del voto postal en la entidad hidalguense, planteada como respuesta al problema de investigación.

Diagnóstico relativo a la población que se encuentra en prisión preventiva en el ámbito nacional y la entidad hidalguense.

La población penitenciaria ha sido un grupo en

condiciones de vulnerabilidad, invisibilizado, abandonado y segregado, a pesar de que es obligación del Estado garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos, implementando medidas de inclusión, participación, igualdad y equidad.

Suspender el voto activo a las personas privadas de su libertad atenta contra los derechos y el principio de progresividad, es contradictorio con los criterios de la Corte y el Tribunal Electoral porque hace inaplicable el principio de presunción de inocencia que habilita para ejercer el voto a cualquiera que no haya sido sentenciado.

A pesar de que las autoridades jurisdiccionales han emitido acciones afirmativas hacia la inclusión, las sentencias de los tribunales se reducen a casos concretos, es decir, no tienen efectos erga omnes.

Las personas privadas de libertad gozan de sus derechos políticos y el voto no es un privilegio de unos cuantos, sino un derecho general, incluso para los presos, un derecho que solo podría restringirse en situaciones excepcionales.<sup>2</sup>

La autoridad electoral debe hacer valer el sufragio efectivo desde prisión. Con base en las modificaciones que ha tenido la Constitución de nuestro país en materia de Derechos Humanos al incluir el principio “pro persona” a partir de las reformas de 2011 (CPEUM), el respeto a los Derechos Humanos se ha vuelto clave para desarrollar un Sistema Penitenciario que procure la capacitación, el trabajo, la educación, la salud y el deporte con el fin de lograr una efectiva reinserción social.

2. file:///C:/Users/HP/Documents/VOTO%20PARA%20PRISIC3%93N%20PREVENTIVA/Ombuds\_1\_06.pdf

Esto implica que el desempeño de todas las Instituciones, así como la interpretación que hagan de cualquier norma, debe asumirse siempre con el criterio más favorable a los Derechos Humanos.

Los derechos políticos son reconocidos en Tratados Internacionales vigentes y por ello exigibles, sin embargo, tenemos una población carcelaria en México que no puede ejercerlos.

El PIDCP, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49, lista de los Estados que han ratificado el pacto; en su artículo 14 párrafo segundo claramente considera:

*Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.*<sup>3</sup>

En su artículo 25 confirma sus derechos y oportunidades: 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.<sup>4</sup>

3. PIDCP, artículo 14, párrafo segundo.

4. \_\_\_\_\_, artículo 25.

Nuestra investigación está delimitada a la población femenina y masculina que se encuentra recluida en los centros penitenciarios que se ubican en el territorio hidalguense, cuyo status jurídico sea el de prisión preventiva (sin sentencia condenatoria firme), que estén suspendidos en sus derechos político-electorales como el voto activo, o que sin que exista formal suspensión de tales derechos, estén en imposibilidad material de emitir su voto activo (por carecer de credencial para votar, por no existir los mecanismos idóneos para ello), para elegir cargos de representación política en la entidad hidalguense, específicamente, para elegir al titular del Poder Ejecutivo en la próxima elección que se celebrará en el año 2022.

Como ha quedado precisado, el núcleo de población relevante para la investigación que nos ocupa, lo constituyen las y los ciudadanos que se encuentren recluidos en los centros penitenciarios del estado de Hidalgo, cuya situación jurídica sea la prisión preventiva, en tanto se les dicta sentencia firme.

Históricamente, dichas personas han estado privadas de sus derechos político - electorales como el del voto activo para elegir autoridades locales, sin contar con credencial de elector, ni menos aún, dispongan de mecanismos instrumentados por las autoridades administrativas electorales correspondientes, que les posibilite garantizar la eficacia de su derecho al voto activo.

De acuerdo al resultado del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Pe-

nitenciario Estatales 2019, Presentación de resultados generales del 25 de octubre de 2019 y actualización al 15 de noviembre de 2019, al cierre de 2018, 176 mil 819 personas se encontraban privadas de la libertad en centros penitenciarios y 1 mil 587 en centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes, mismos que presentaron el siguiente estatus jurídico (INEGI 2019):

- a) 34.6 % se encuentra sin sentencia
- b) 65.4 % Se encuentra sentenciado

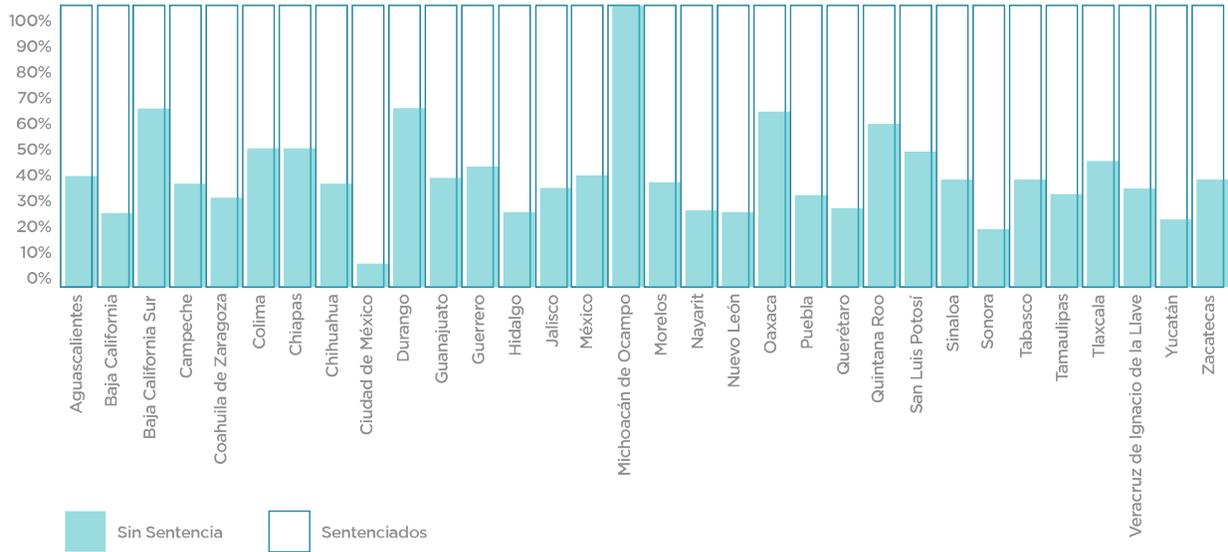
En el caso específico de la entidad hidalguense, al año 2016, la población que se encontraba recluida sin estar sentenciada de manera firme, rondaba un porcentaje alrededor del 27% del total de población recluida (Tabla 1), lo que no se encuentra muy alejado del porcentaje nacional al 2019 que era del 34.6 % según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 en la presentación de resultados generales al 25 de octubre de 2019 y actualización al 15 de noviembre de 2019.<sup>5</sup>

---

5. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 Presentación de resultados generales 25 de octubre de 2019 Actualización: 15 de noviembre de 2019 (2019) INEGI. Disponible en file:///C:/Users/HP/Documents/VOTO%20PARA%20PRISI%C3%93N%20PREVENTIVA/cngspspe\_2019\_resultados.pdf

**Personas privadas de la libertad sin sentencia y sentenciadas, por entidad federativa 2016**

Gráfica 12



Asimismo, las cifras actualizadas de los centros penitenciarios en el estado de Hidalgo, así como de la población real que se encuentra recluida en los mismos, nos arroja una cifra aproximada (tomando en cuenta la fluctuación de población que ingresa y que egresa), de 3,979 personas privadas de su libertad<sup>1</sup>; de las cuales, si utilizamos los porcentajes de años anteriores, podemos inferir que la población recluida que no ha sido sentenciada mediante resolución firme, ronda el 30% de la población total.

1. Anexo: Prisiones de México (2019) Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Prisiones\\_de\\_México](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Prisiones_de_México).

CENTROS PENITENCIARIOS EN EL ESTADO DE HIDALGO		CAPACIDAD INSTALADA	POBLACIÓN REAL
Cárcel Distrital Tizayuca	Tizayuca, Hidalgo	47	189
Cárcel Distrital Atotonilco el Grande	Atotonilco el Grande, Hidalgo	10	53
Cárcel Distrital Zacualtipán	Zacualtipán, Hgo	10	40

Cárcel Distrital Zimapán	Zimapán, Hidalgo	19	18
Cárcel Distrital Metztlán	Metztlán, Hidalgo	15	28
CERESO Pachuca	Pachuca, Hidalgo	654	1,290
CERESO Tula	Tula, Hidalgo	292	573
CERESO Tulancingo	Tulancingo, Hidalgo	330	546
CERESO Huasteca Hidalguense	Jaltocán, Hidalgo	272	272
CERESO Tenango de Doria	Tenango de Doria, Hidalgo	98	143
CERESO Molango	Molango, Hidalgo	140	160
CERESO Ixmiquilpan	Ixmiquilpan, Hgo	54	154
CERESO Apan	Apan, Hgo	22	112
CERESO Huichapan	Huichapan, Hgo	38	78
CERESO Jacala	Jacala de Ledezma Hidalgo	25	80
CERESO Mixquiahuala	Mixquiahuala, Hgo	44	75

Tabla 1. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México (2017) INEGI. Documentos de análisis y estadísticas JUSTICIA. Disponible en file:///C:/Users/HP/Documents/VOTO%20PARA%20PRISI%C3%93N%20PREVENTIVA/ESTAD%C3%8DSTICAS%20SOBRE%20EL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO%20ESTATAL%20EN%20M%C3%89XICO.pdf

### **Respuesta al problema de investigación**

Es necesario reiterar que el Objetivo General de nuestra investigación consiste en impulsar una reforma legislativa mediante una adición a la Constitución Política y al Código Electoral del Estado de Hidalgo, para reconocer y garantizar el derecho político - electoral al voto activo de las personas que se encuentren en prisión preventiva, a partir de la elección local del Titular del Poder Ejecutivo en el 2022.

La inexistencia de legislación en materia de derecho al voto activo de quienes se encuentren en prisión preventiva en el Estado de Hidalgo, hace necesario que mediante una reforma a la Constitución Política y al Código Electoral locales, se reconozca y garantice el derecho político electoral al voto activo de quienes se encuentren en prisión preventiva en los centros de reclusión del Estado de Hidalgo; a partir de la elección del titular del Poder ejecutivo Local en 2022, a través del voto postal; que es un sistema por el cual la votación en elecciones se realiza mediante papeletas que se distribuyen a los electores y éstos las devuelven por correo postal, sin necesidad de asistencia personal a una mesa electoral.

Dicho voto postal posee características que lo hacen preferible para la emisión del sufragio de la población en reclusión preventiva en la entidad hidalguense, debido a que la población referida es relativamente reducida en comparación con entidades donde existen miles de personas en dicha situación, comparado con otras formas de voto como el voto tradicional, el voto en urna electrónica y el voto por internet, es económico, seguro y acorde con las necesidades para las cuales se propone como solución.

Por lo tanto, será función del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, de acuerdo con sus facultades conferidas en el artículo 56 fracciones I y II de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, reformar y adicionar el Código Electoral del Estado de Hidalgo, para que de acuerdo con la protección y garantía del principio de presunción de inocencia de las personas que se encuentran en prisión preventiva, tengan el derecho a votar.

Para tal fin, proponemos reformar y adicionar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo y el Código Electoral del Estado de Hidalgo, con la finalidad de reconocer y regular constitucional y legalmente en el orden local el derecho al voto activo de las personas en prisión cuando no hayan sido sentenciadas con pena privativa de libertad. Elementos mínimos que debe contener la reforma a la Constitución Política y al Código Electoral del estado de Hidalgo.

### **Adición a la fracción I del artículo 17 CPEH: Artículo 17.- Son prerrogativas del ciudadano del Estado:**

I.- Votar en las elecciones y consultas populares. “Las y los ciudadanos que habiten en el estado de Hidalgo tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto. Las personas en prisión preventiva ofensiva o procesadas en reclusión en los Centros de Reinserción Social ubicados en el estado de Hidalgo, que no hayan sido sentenciadas al día de la elección, tienen derecho a votar por el titular del Poder ejecutivo Local, en reconocimiento del derecho humano de presunción de inocencia, en los términos que fijen las leyes”. Adición al artículo 6, fracción I, inciso c, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, para quedar en los siguientes términos:

## Artículo 6. Los derechos y obligaciones de los ciudadanos son:

I. Derechos:

- a. ...;
- b. ...;
- c. Votar en la casilla que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece la ley;
- c.1 “Las y los ciudadanos que se encuentren sujetas a prisión preventiva oficiosa o a proceso penal en reclusión en las prisiones o Centros de Reinserción Social ubicados en el estado de Hidalgo, tienen derecho a votar por el Titular del Poder Ejecutivo Local, siempre que se acrediten los requisitos siguientes:

No haber sido condenadas con pena privativa de libertad al día de la jornada electoral.

Contar con credencial para votar con fotografía expedida por el organismo electoral federal, cuyo registro corresponda al estado de Hidalgo, vigente al día de la elección. El voto será emitido en la modalidad de voto postal”.

## Artículo 48. Son fines del Instituto Estatal Electoral:

- I. ...;
- II. ...;
- III. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
  - a. “Garantizar el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía de votar y ser votada, así como el derecho al voto activo de las y los ciudadanos privados de su libertad en Centros de Reinserción Social ubicados en el estado de Hidalgo, siempre que no hayan sido sentenciadas con

pena privativa de libertad”.

Elementos mínimos que deberán contener los lineamientos para aprobación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para la emisión del voto por la vía postal de las ciudadanas y los ciudadanos hidalguenses en prisión preventiva en el estado de Hidalgo

### Antecedentes

Para el ejercicio del voto de los hidalguenses en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en la elección de Gubernatura del Proceso Electoral Local 2022, se implementará exclusivamente la modalidad del voto por la vía postal, de conformidad con lo establecido en la LGIPE, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, el Código Electoral del Estado de Hidalgo y los presentes Lineamientos.

El Instituto Nacional Electoral tiene amplia experiencia en la materia y ha empleado el voto vía postal para el Voto de Mexicanos en el Extranjero, aunado a que si fuera este el medio de captación a nivel federal podía homologarse en los comicios locales, además se tendría la ventaja de no tener que acudir a las cárceles a instalar urnas o dispositivos electrónicos ni instalar mesas directivas de casilla.

Los lineamientos que deberá emitir el IEEH, son las consideraciones que se deben tomar en cuenta las representaciones de los Partidos Políticos y, en su caso, las Candidaturas Independientes, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como las ciudadanas y los ciudadanos que decidan ejercer su derecho al sufragio activo encontrándose en prisión preventiva en cualquiera de los Centros de Reinserción Social del Estado de Hidalgo para la elección de Gubernatura en el Proceso Electoral Local 2022.

La interpretación y aplicación de los presentes lineamientos se hará conforme a la Cons-

titución, los tratados o instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, la LGIPE, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la Legislación Local, en tanto no contravenga la normatividad antes señalada y las disposiciones emitidas por el INE según corresponda, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia en el ejercicio del derecho al Voto para Personas en Prisión Preventiva en la entidad hidalguense.

Las y los funcionarios electorales, las representaciones de los Partidos Políticos y, en su caso, las Candidaturas Independientes y demás instancias involucradas, estarán obligados a salvaguardar la confidencialidad y protección de los datos personales a que tengan acceso, con motivo de la implementación de las disposiciones establecidas en los presentes lineamientos, adoptando las medidas necesarias para evitar su alteración, pérdida, transmisión o acceso no autorizado, en los términos previstos en la LGIPE; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; los Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores por los integrantes de los Consejos General y Distritales.

Las actividades que se realicen en cumplimiento de los presentes Lineamientos deberán apegarse en todo momento a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad que rigen a la materia electoral.

Los casos y actividades no previstas en los presentes Lineamientos serán revisados por

la DERFE y de ello se informará al Instituto Electoral Local y, en su caso, se someterán a la aprobación del Consejo General.

Cuando se trate de cuestiones operativas no previstas en los presentes Lineamientos, las áreas del INE deberán hacerlas del conocimiento del IEEH y de ello se informará y, en su caso, se someterán a la aprobación del Consejo General.

Para efectos del numeral anterior, el INE celebrará los contratos y convenios con las instancias o proveedores que correspondan, a efecto de contar con los servicios y demás insumos necesarios para la instrumentación del voto por la vía postal.

El Organismo Público Local del Estado de Hidalgo deberá prever una parte específica en su presupuesto para cubrir el costo del medio postal derivado de la aplicación de los presentes lineamientos, así como el costo derivado de servicios digitales, tecnológicos, operativos, de información y promoción del VPPP.

La estimación de los costos se establecerá en el Convenio General de Coordinación y Colaboración que suscriban el INE y el Organismo Público Local para tales efectos.

Elementos que integran el Paquete Electoral Postal (PEP) para que las ciudadanas y ciudadanos en prisión preventiva en el estado de Hidalgo puedan ejercer su voto activo.

En términos del artículo 339, párrafo 1 de la LGIPE:

A más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección, el Consejo General del INE, en coordinación con el Organismo Público Local que corresponda, aprobarán el formato de boleta electoral impresa, que será utilizada por los ciudadanos en prisión preventiva para

la elección del Titular del Poder Ejecutivo Local del 2022, así como el instructivo para su uso, las herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto postal, los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales electorales. Una vez aprobado lo citado en el párrafo anterior, la Junta General Ejecutiva deberá ordenar la impresión de las boletas electorales postales y de los materiales electorales.

Serán aplicables, en lo conducente, respecto a las boletas electorales, las disposiciones del Artículo 266 de la LGIPE. Las boletas electorales que serán utilizadas con las personas en prisión preventiva, contendrán la leyenda “Ciudadana o ciudadano en prisión preventiva”.

El número de boletas electorales que serán impresas para el voto de personas en prisión preventiva, será igual al número de electores inscritos en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP).

El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales; las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y, en su caso, de las Candidaturas Independientes, para el cual se elaborará el Acta de hechos correspondiente.

Los sobres para envío de la boleta electoral, tendrán impresa la clave de elector del ciudadano remitente, así como el domicilio del Instituto que determine la Junta General Ejecutiva de la LGIPE, para la elección de Gubernatura del Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2022, que se integrará por, al menos, los siguientes elementos:

a) Boleta Electoral. El formato de la Boleta

Electoral observará, en lo que resulten aplicables, las disposiciones contenidas en el artículo 266 de la LGIPE

1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

2. Las boletas para la elección de Gobernador del Estado de Hidalgo, contendrán:

a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación;

b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

c) Emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate;

d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;

e) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato o candidatos;

f) Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del Instituto;

g) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas, y h) Espacio para Candidatos Independientes.

3. Los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la fecha de su registro. Boleta en el orden descendente que les corresponda de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.

4. En caso de existir coaliciones, los emblemas

de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición, además, contendrá la leyenda “Ciudadana o ciudadano en prisión preventiva en el estado de Hidalgo”;

b) Instructivo para votar por la vía postal estando en prisión preventiva. El formato del instructivo deberá contener, por lo menos, los siguientes elementos:

I. Texto íntegro del artículo 7 de la LGIPE

1) Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

3. Es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.

4. Es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente)

II. Las indicaciones para el ejercicio del voto para ciudadanas y ciudadanos en prisión preventiva, en lenguaje incluyente, sencillo e ilustrado, para facilitar su comprensión;

III. Información para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan ponerse en contacto con el INE;

IV. Causales por las cuales se podrá anular el voto, de conformidad con los artículos 288, párrafo 2 de la LGIPE (Son votos nulos:

a) Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente, y

b) Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados), y 348, párrafo 1, inciso c) (Para el escrutinio y cómputo de los votos de personas en prisión preventiva para la elección de Gobernador del Estado de Hidalgo, se establecerá lo siguiente:

c) Verificado lo anterior, el presidente de la mesa procederá a abrir el sobre y extraerá la boleta electoral, para, sin mayor trámite, depositarla en la urna; si abierto un sobre se constata que no contiene la boleta electoral, o contiene más de una boleta electoral, se considerará que el voto o votos, son nulos y el hecho se consignará en el acta) de la LGIPE;

V. Prevenciones legales para la protección de la secrecía del voto, de conformidad con los artículos 7, párrafo 2 (El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores); 341, párrafo 1 (Recibida la boleta electoral por los ciudadanos que eligieron votar por vía postal, el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el candidato o candidata de su preferencia);

342, párrafo 1 (Una vez que el ciudadano haya

votado, deberá doblar e introducir la boleta electoral en el sobre que le haya sido remitido, cerrándolo de forma que asegure el secreto del voto) y

344, párrafo 1, inciso c) (La Junta General Ejecutiva o, en su caso, los Organismos Públicos Locales dispondrán lo necesario en relación al voto postal para: c) Resguardar los sobres recibidos y salvaguardar el secreto del voto.) de la LGIPE, e

VI. Información para que, en caso de ser necesario, las ciudadanas y los ciudadanos puedan ponerse en contacto con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (<http://www.fepade.gob.mx/>); Oficinas de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, ubicada en boulevard Valle de San Javier N°511, fraccionamiento Valle de San Javier, en Pachuca de Soto. Teléfono (771) 71 764 00

c) Instructivo para el envío del Sobre con el Voto y la Boleta Electoral. El formato de este instructivo deberá contener, por lo menos, los detalles que describan y orienten a las ciudadanas y a los ciudadanos sobre la forma correcta de envío y los plazos para la devolución, en tiempo y forma, de estos sobres y documentos al IEEH para que se reciban oportunamente y sean contabilizados;

d) Los siguientes sobres:

I. Sobre del Paquete Electoral Postal (PEP) Este sobre contendrá el nombre y domicilio del Centro de Reinserción Social de las ciudadanas y los ciudadanos, así como los elementos técnicos que determine el servicio de mensajería para cumplir con el procedimiento de envío, incluyendo, entre otros, los datos del remitente y los elementos de control de la pieza postal que garanticen su rastreabilidad;

II. Sobre Postal para el Voto. Deberá contar el domicilio del IEEH, así como los elementos técnicos que establezca el servicio de mensajería para cumplir con el procedimiento de envío, incluyendo, entre otros, el elemento para el en-

vío del Sobre Postal para el Voto sin costo para la ciudadana o el ciudadano (portes pagados, códigos de barras, entre otros), los datos del remitente y los elementos de control de la pieza postal que garanticen su rastreabilidad;

III. Sobre del Voto. Este sobre contará con los elementos técnicos, de control y medidas de seguridad que permitan garantizar la confidencialidad y secrecía del voto, por lo que contendrán la Clave de Elector de la ciudadana o del ciudadano remitente, el nombre y logotipo del INE, así como los elementos de control que determine el IEEH.

Este sobre deberá elaborarse con los estándares de calidad y los elementos de seguridad antes señalados, que garanticen la confidencialidad y secrecía del voto de la documentación que contenga, así como señalar el tipo de elección y el cargo que corresponde, e

e) Información sobre las plataformas políticas electorales y propuestas de candidaturas, partidos políticos y coaliciones. Dicha información deberá observar en todo momento los principios de equidad e imparcialidad.

Devolución del PEP y su Reenvío

La DERFE analizará la causa de la devolución del PEP que, en su caso, reporte el servicio de mensajería, y realizará los ajustes correspondientes para el reenvío y entrega del mismo en el domicilio de la ciudadana o del ciudadano.

Para los efectos previstos en el numeral anterior, la DERFE se auxiliará, de ser necesario, en los datos de contacto que la ciudadana o el ciudadano proporcionó en la Solicitud de Inscripción a la LNEPP a que se refieren los Lineamientos LNEPP.

En el caso de los PEP que no pudieran entregarse a las ciudadanas y a los ciudadanos, la DERFE deberá identificarlos y, en el caso de aquello que regresaron al INE, llevará a cabo su inhabilitación y destrucción antes del inicio

de la Jornada Electoral, de conformidad con el procedimiento que determine el INE y en presencia de la Oficialía Electoral del INE, así como las representaciones de los Partidos Políticos y, en su caso, las Candidaturas Independientes. Simulacros y prácticas de la Jornada Electoral El IEEH establecerá las fechas y procedimientos específicos para llevar a cabo los simulacros y prácticas de la Jornada Electoral.

Los formatos que se utilicen para los simulacros deberán ser idénticos a los que se emplearán en las Mesas de Escrutinio y Cómputo, con la salvedad de hacer el señalamiento expreso de su uso para simulacros.

Para llevar a cabo los simulacros, se utilizarán los siguientes formatos y materiales:

- a) Boleta Electoral;
- b) LNEPP para escrutinio y cómputo;
- c) Acta de la Jornada Electoral;
- d) Acta de escrutinio y cómputo;
- e) Cuadernillo para hacer operaciones;
- f) Hoja de incidentes;
- g) Guía para clasificación de votos;
- h) Recibo de copia legible de las actas de la mesa;
- i) Bolsas para la documentación electoral de la elección desde Centro de Reinserción Social correspondiente
- j) Sobre-Voto, y
- k) Urna.

El INE llevará a cabo la impresión de la documentación muestra para el desarrollo de los simulacros y prácticas de la Jornada Electoral, considerando las fechas y disposiciones establecidas en el capítulo “Materiales Didácticos y de Apoyo” incluidos en el “Programa de Integración de Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral, Voto de las y los ciudadanos que se encuentran en prisión preventiva

en los Centros de reinserción Social del estado de Hidalgo”.

Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva: Para integrar esta LNEPP, será necesario que cuando ingrese a un Centro Penitenciario cualquier ciudadano muestre su Credencial de Elector del Estado de Hidalgo, y deberá solicitar que se actualice su domicilio para mantenerse en la Lista Nominal y conservar sus derechos político - electorales.

En caso de no contar con Credencial de Elector, tiene derecho a solicitar su tramitación a la autoridad competente El IEEH gestionará esta solicitud para que se modifique su domicilio y se actualice su Credencial de Elector.

Con esta actualización podrá ser considerado para ejercer el sufragio en las elecciones gubernamentales del 2022.

El IEEH se encargará de hacer llegar esta información a todos los Centros reinserción Social del estado de Hidalgo.

Promoción para el ejercicio del Voto de Ciudadanas y Ciudadanos en Prisión Preventiva: El IEEH implementará una campaña de promoción, difusión, vinculación, comunicación y asesoría para promover el ejercicio del voto de ciudadanas y ciudadanos en prisión preventiva e informar sobre el procedimiento que deberán llevar a cabo para emitir su sufragio.

## Conclusiones

A. En el caso Weberly vs. Sanders, se determinó que todos los derechos incluso los más básicos, son ilusorios si el derecho al voto no se encuentra garantizado. Este apotegma tiene plena aplicación en el ámbito federal y local de nuestro país.

B. La sentencia emitida por la mayoría de la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO, constituye una influencia determinante en la propuesta de reforma constitucional y legal en la entidad hidalguense que posibilitaría la eficacia del voto activo de las personas que pese a encontrarse reclusas preventivamente, gozarían cabalmente de su derecho político - electoral a elegir al titular del poder ejecutivo hidalguense, en el año 2022, lo que evidentemente es un ejemplo de progresividad de los derechos humanos en su faceta político - electoral de voto activo.

C. Sin duda, constituiría un avance democrático novedoso el hecho de que mediante una reforma constitucional y legal en la entidad hidalguense se reconozca y garantice el derecho político - electoral consistente en el voto activo de la ciudadanía que se encuentre en prisión preventiva, a través del voto postal.

D. Ello será un precedente relevante en el sistema democrático de las entidades federativas y, por ende, de nuestro país, que abriría la puerta a la posibilidad de ser replicado en otras entidades del territorio nacional, lo que contribuiría a enriquecer notablemente la protección y garantía de los derechos humanos en su vertiente político - electoral en el sistema democrático mexicano.

E. Una vez que la adición a la Constitución y al Código Electoral del estado de Hidalgo, en su caso, sean aprobadas por el legislador local, a efecto de reconocer y garantizar la operatividad del voto activo de la población reclusa en los Centros de Reinserción Social ubicados en dicha entidad federati-

va, será indispensable que la autoridad administrativa electoral local en conjunción con el INE, se avoque a levantar un censo actualizado de dicha población para contar con un diagnóstico confiable y estar en posibilidad de conocer el número exacto de las personas que tendrían derecho a emitir su voto en la próxima elección del titular del Poder Ejecutivo Local, en el año 2022.

F. Nuestra propuesta para resolver el problema planteado a lo largo de la presente investigación, acotando al Voto Postal como medio para que la población reclusa a la que se pretende beneficiar, pueda ejercer su derecho político - electoral al voto activo en la próxima elección del Titular del Poder Ejecutivo Local en el año 2022, es un primer paso en la progresividad de dicho derecho.

G. Seguramente, una vez que el INE en cumplimiento del mandato dado por la Sala Superior en la sentencia multicitada, desarrolle una serie de mecanismos para garantizar el referido voto activo a nivel nacional para que puedan votar en la elección del año 2024, ello constituirá una valiosa experiencia que contribuirá a ensanchar el avance de los derechos político - electorales de la población vulnerable en reclusión preventiva, que ayudará a que el Legislativo Hidalguense apoye la propuesta de reforma legislativa que proponemos como solución al problema planteado.

H. Es preciso reconocer la notable labor de vanguardia que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido realizando en la garantía de los derechos político - electorales de la ciudadanía mexicana, como ha quedado evidenciado en el presente estudio de caso.

## Bibliografía

- <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26110&Clase=DetalleTesisEjecutorias>  
<https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-39-2013/>  
Andrade Morales, Yurisha. *Votar en Prisión. Ombuds Electoral. Comisión De Derechos Humanos Michoacán*. México. 2019.  
CEEH. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Disponible en <file:///C:/Users/HP/Documents/VOTO%20PARA%20PRISIA-C3%93N%20PREVENTIVA/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>  
Código Federal de Procedimientos Civiles. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO  
CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)  
CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)  
CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)  
Diccionario Jurídico (2020) <http://diccionariojuridico.mx/definicion/pre-suncion-de-inocencia/>  
Donnelly, Jack. *Derechos Humanos Universales*. Gernika. México. 1984.  
Gutiérrez Espíndola, José Luis. (2020) *El voto: herramienta de la vida democrática*. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el\\_voto\\_herramienta.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el_voto_herramienta.pdf)  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Voto\\_a\\_distancia](https://es.wikipedia.org/wiki/Voto_a_distancia)  
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20742&Clase=DetalleTesisEjecutorias>  
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23180&Clase=DetalleTesisEjecutorias>  
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00085-2007.htm>  
INEGI. Instituto Nacional Estadística Geografía e Informática. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngsps-pe/2019/>  
Justicia Penal. 2020. <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/prision-preventiva/>  
LGIPE  
Morales Gil de la Torre, Héctor. *Derechos Humanos. Dignidad y Conflicto*. Centro de Investigación Universitaria de la Universidad Iberoamericana. México. 1996.  
PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>  
*Revista de derechos Humanos. Reforma al sistema de justicia penal y derechos humanos. Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal*. México. 2010.

Secretaría de Seguridad. Subsecretaría de Control Penitenciario. Centros Penitenciarios y de reinserción Social. [https://seguridad.edomex.gob.mx/subsecretaria\\_control\\_penitenciario](https://seguridad.edomex.gob.mx/subsecretaria_control_penitenciario). 2020.

Sentencia SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO. Actores Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López. Autoridad responsable: Instituto Nacional Electoral. Derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva. 2018. México: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sentencia SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO. Actores Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López. Autoridad responsable: Instituto Nacional Electoral. Derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva. 2018. México: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad Responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por Conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 2007. México. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Treatise on Compared Electoral Law of Latin America. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Sweden. 2007

Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación (2020) Juicio para protección de derechos político - electorales del ciudadano. [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones\\_capacitacion/jdc.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf)

Vázquez, Daniel; Serrano, Sandra. Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. Reforma DH. Metodología para la enseñanza de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos. México. 2013.