

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, les fue turnada la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 70, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. En Sesión de Pleno de fecha 30 de mayo de 2024, de la Septuagésima Quinta Legislatura, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona al artículo 70, una fracción IV, al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo; presentada por las Diputadas Julieta García Zepeda, Margarita López Pérez y el Diputado Juan Carlos Barragán Vélez misma que fue turnada a la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, para su estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis de la iniciativa referida, la Comisión determinó a las siguientes:

CONSIDERACIONES

Que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, es competente para reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieron en el Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Que le corresponde al Congreso del Estado, expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual, no podrá ser vetada ni necesitará de la promulgación del Poder Ejecutivo del Estado para tener vigencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Asimismo le corresponde dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interno, de acuerdo con lo señalado en el artículo 44 fracción XXVII de la citada Constitución Estatal.

La Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, es competente para estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas en materia electoral y de participación



ciudadana, conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Iniciativa presentada por los Diputados Julieta García Zepeda, Margarita López Pérez y Juan Carlos Barragán Vélez, sustentó su exposición de motivos en lo siguiente:

La prisión es considerada una de las medidas más aflictivas, por ello su aplicación debe estar basada en el respeto de los Derechos Humanos en concordancia con la seguridad, el orden y disciplina que debe observarse en los establecimientos penitenciarios, que a su vez permita organizar las acciones destinadas a alcanzar la reinserción social, de acuerdo con el fin constitucional establecido. Es así que, las acciones emprendidas por parte del Estado para aprovechar el periodo de privación de libertad a fin de lograr, en lo posible, que, al integrarse a la sociedad tras su puesta en libertad, puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo¹.

La imposición de una sanción penal priva a las personas no solo de su libertad, sino también limita o elimina por completo de una serie de derechos adicionales como la intimidad, la privacidad, el libre desarrollo de la personalidad, los derechos civiles y políticos, así como la integridad y seguridad personales; además de levantar barreras tanto materiales como no materiales, que aíslan profundamente a las personas con el exterior².

Como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos, las personas privadas de la libertad no deben ser sometidas a penurias o a restricciones adicionales a aquellas que resulten de la privación de la libertad y el Estado tiene la obligación de garantizar que accedan a

¹ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf

² La Reinserción Social como Derecho Humano, Informe alternativo para el Comité de Derechos Civiles y Políticos, Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C (ASILEGAL).



los mismos derechos, sin distinción ni diferenciación alguna que las demás personas.

Por ello, es que se debe reconocer a la reinserción social como un derecho humano relacionado en todo momento con el derecho a la libre construcción de un proyecto de vida. En este sentido, la construcción y desarrollo del Sistema penitenciario debe encaminarse no únicamente al castigo, sino siempre respetando los derechos humanos.

Derivado de lo anterior, es oportuno recordar que el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³. Con esta reforma se sentó la base para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio de justicia penal.

Entre los elementos más destacados de este cambio cabe mencionar la oralidad de los juicios, caracterizados por los principios de publicidad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración; asimismo, se establecen, en un afán de generar mecanismos de equilibrio entre las partes y de introducir principios de justicia restaurativa, el principio de presunción de inocencia y los derechos de las víctimas.

Entre 2008 y 2016 se han sucedido diversas promulgaciones de leyes e implementaciones parciales de la reforma. Pero el paso más importante lo representa, sin duda alguna, la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que abarca el sistema penitenciario nacional en la fase de prisión preventiva y de ejecución de una pena condenatoria.

³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Sistema Penitenciario Nacional se encuentra conformado por 300 Centros Penitenciarios, los cuales reportan una capacidad instalada de 217,657 lugares y albergaban una población total de 202,221 personas. Respecto del total de las personas privadas de la libertad a nivel nacional, 191,702 (94.80%) son hombres y 10,519 (5.20%) son mujeres, de este universo 172,566 (85.34%) pertenecen al fuero común y 29,655 (14.66%) al fuero federal, mientras que 77,884 (38.51%) se encuentran en proceso y 124,337 (61.48%) cumplen una sentencia, según el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, emitido por Prevención y Readaptación Social (PyRS) al mes de octubre de 2019⁴.

La transición en el ámbito nacional al sistema acusatorio se realiza en un contexto claramente asfixiado. El panorama penal actual está moldeado por tres elementos:

- 1) La impunidad generalizada y la desconfianza de la ciudadanía en el sistema de justicia⁵.*
- 2) El abuso de la prisión preventiva⁶.*
- 3) Las condiciones de encarcelamiento que violentan la dignidad humana y se caracterizan por la falta de higiene, la violencia, e*

⁴ Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50087>

⁵ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública de 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la cifra negra de los delitos —es decir, el número de delitos que no se denuncian— fue de 92.8% en 2014. Los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia una pérdida de tiempo (32.2%) y desconfiar de la autoridad (16.8%). Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública de 2015, México, 2015, <http://www.inegi.org>

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, Washington, Estados Unidos, 30 de diciembre de 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.



hacinamiento, la presencia de armas y drogas, la corrupción y las redes de trata⁷.

Por ello, las y los ofendidos y las personas en prisión son, por ende, víctimas de un Estado cuyo sistema de justicia no logra resolver los delitos con eficacia y respeto a los derechos humanos, ni garantiza un trato digno a las personas privadas de la libertad.

En este orden de ideas, debemos mencionar que la fracción II del artículo 38 de la Constitución establece que los derechos de la ciudadanía se suspenden “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha de auto de formal prisión.” Esto significa que los derechos políticos y específicamente el derecho al voto son restringidos para las personas privadas de la libertad.

Al respecto, debemos recordar que el derecho al sufragio universal representa uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional y democrático de derecho. Lejos de agotarse en la celebración de elecciones periódicas, el voto representa el medio por el cual las personas manifiestan su voluntad ante el Estado y permite la realización de los valores democráticos, como son la libertad, la igualdad y el pluralismo político.

Una manera tangible de lograr un sentido de pertenencia y de responsabilidad con la sociedad es el derecho al voto. El derecho de poder tener voz respecto a quién va a tomar las decisiones de interés público. Eso es parte fundamental de una democracia; que cada persona tenga derecho a votar y que cada voto cuente lo mismo.

Si bien es cierto que el ingreso a un centro de reclusión trae implícita la suspensión o limitación de algunos derechos y libertades, las personas privadas de su libertad conservan el núcleo duro de sus

⁷ omisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, México, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf.

derechos humanos. El acceso y goce de estos derechos es responsabilidad de las autoridades estatales, quienes se han comprometido a garantizar a las personas encarceladas un trato humano y digno.

En consecuencia, las personas sujetas a una medida de ejecución de sanción penal privativa de la libertad, es decir, procesadas y sentenciadas por igual, son convertidas por el Estado en objetos de decisiones y desprovistos de su estatus de sujetos⁸. Por lo que a pesar del derecho que tienen las personas imputadas a la presunción de inocencia, el abuso de la prisión preventiva resulta una contradicción y además un obstáculo más para el acceso al derecho al voto.

En este sentido, la pena de prisión no trae implícita la suspensión del derecho a votar y cualquier medida que restrinja su ejercicio deberá ajustarse a los criterios de necesidad, adecuación y proporcionalidad.

De este modo, la falta de proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la restricción al voto ha significado un grave menoscabo en las oportunidades de reinserción social de las personas privadas de la libertad, quienes como lo hemos mencionado en líneas anteriores, ya de por sí se encuentran excluidas de todo ámbito público y cuya voz se ha dejado de escuchar desde mucho tiempo.

Al respecto, de acuerdo con el Comentario General No. 25 del Comité de Derechos Humanos, cualquier condición o restricción al ejercicio del derecho a votar y ser votado, en los términos establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), debe tener su base en criterios tanto objetivos como razonables¹⁵. En este orden de ideas, el Comité ha precisado que si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la

⁸ Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/6b94bfb20a6c563.pdf>



condena. A las personas a quienes se priva de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.

En el mismo sentido, en el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) dispone que toda ciudadana o ciudadano gozará del derecho a votar y ser votado (artículo 23.1, inciso b), autorizando al Estado para reglamentar este derecho por la vía legislativa (artículo 23.2)¹⁷.

En términos similares, los artículos 3, del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales,¹⁷ y 13, de la Carta Africana sobre Derechos establecen como obligación de los Estados garantizar a las y los ciudadanos el derecho a participar en la elección de su gobierno mediante el ejercicio del sufragio universal.

De igual manera, la comunidad internacional ha generado un vasto catálogo de disposiciones especializadas en materia penitenciaria, comenzando por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas también como Reglas Mandela. Aunque este instrumento no contempla una regla específica acerca del derecho al voto en prisión, aquí se mencionan las disposiciones que protegen la dignidad de las personas privadas de la libertad y el respeto a sus derechos humanos, a saber:

Regla 3 La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad.

Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.



Regla 5 1. El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.

Regla 88 1. En el tratamiento de las y los reclusos no se recalcará el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.

En el mismo sentido, el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, elaborado por la Comisión Europea para la Democracia, identifica al sufragio universal como un derecho susceptible a ser condicionado y determina los supuestos en los cuales pueden imponerse restricciones a su ejercicio, en los siguientes términos:

El sufragio universal significa, en principio, que todos los seres humanos tienen derecho a votar y ser votados. Este derecho, sin embargo, debe sujetarse a ciertas condiciones:

- a) Edad;*
- b) Nacionalidad;*
- c) Residencia;*
- d) Privación del derecho a votar y ser electo.*

I. Podrán establecer provisiones para privar a los individuos del derecho a votar y ser votados, pero exclusivamente bajo las siguientes condiciones acumulativas:

II. Debe estar previsto por ley;



III. Debe observarse el principio de proporcionalidad, las condiciones para privar a los individuos del derecho a ser votado podrán ser menos estrictas que la limitación del derecho a votar;

IV. La privación debe basarse en la incapacidad mental o en una condena por la comisión de un delito de gravedad;

V. Además, la limitación de los derechos políticos o la determinación de incapacidad mental debe ser impuesta únicamente por decisión expresa de un tribunal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como criterio general que la privación de la libertad no despoja a las personas de su titularidad respecto de todos los derechos humanos.

*Adicionalmente, es oportuno señalar que el 27 de agosto de 2013, la Corte Europea de Derechos Humanos resolvió un caso de suma trascendencia en materia del derecho al sufragio de las personas sentenciadas por una pena privativa de la libertad, es el caso *Söyler vs. Turquía*, en el cual se puso de manifiesto la incompatibilidad de la suspensión de derechos políticos, en específico del derecho a votar de aquellas personas que cumplan una condena, con el principio de presunción de inocencia. Siguiendo esta disposición, la suspensión del derecho a votar podría considerarse una afectación a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.*

A modo de ejemplo, es preciso señalar que en el derecho comparado existen diversos países en los que permiten el voto de las personas sujetas a proceso, pero lo limitan en todos los casos en los que existe una sentencia condenatoria firme.

En América, en este tipo de restricción está en Guatemala, Haití, República Dominicana, Brasil y Ecuador, y en Europa, Armenia, Estonia, Rusia y Reino Unido. La característica que tienen en común es que la restricción solo es para las personas que se encuentran detenidas en centros de reclusión cumpliendo una sentencia firme. Si



bien la restricción no abarca a las personas en prisión preventiva, resulta pertinente señalar que, en la mayoría de los casos, no existe materialmente el ejercicio del derecho al voto.

El análisis del derecho comparado revela que algunos de los países han dejado la imposición de limitaciones al derecho al voto a discreción de las autoridades judiciales, atendiendo a las condiciones particulares de las personas sancionadas con la pena de prisión. En el continente europeo son 11 los países que contemplan esta clase de medida como una sanción adicional a la privación de la libertad: Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Italia, Rumania y San Marino. En algunos de estos países la intervención de un juez está relacionada con la gravedad de la ofensa y la duración de la pena de prisión.

Asimismo, hay países que no imponen algún tipo de limitación para que las personas condenadas a cumplir con una pena de prisión ejerciten su derecho al voto. Considerando los criterios establecidos por la jurisprudencia internacional, representan el parámetro más progresista en la materia. Al respecto, más de la mitad de los países que integran la Unión Europea se encuentran en este supuesto: Albania, Azerbaiyán, Croacia, Chipre, República Checa, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Moldavia, Montenegro, Serbia, Eslovenia, Suecia, Suiza y Ucrania. En cada uno de estos países las autoridades han diseñado mecanismos especiales para garantizar la participación de las personas condenadas en las elecciones, de acuerdo con su margen de apreciación y el contexto interno.

Ahora bien, en este contexto es pertinente hacer referencia a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho respecto del artículo 38, fracción II de la Constitución. En un primer precedente, en las acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, resultas el veintiocho de mayo de 2009 la SCJN determinó que dicho artículo no puede entenderse



como una prohibición absoluta y debe ser limitado e interpretado conforme al principio de presunción de Inocencia y el derecho a votar, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución.

Posteriormente, la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 fallada el 2 de octubre de 2014 determinó que una lectura actualizada de la Constitución se debe realizar desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de Inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. Por lo que concluyó que de una interpretación conforme se advierte que, la suspensión del artículo 38, fracción II de la Constitución no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante mencionar que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó por mayoría de votos que las personas que se encuentran en prisión y no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, ya que se encuentran amparadas por el principio de presunción de inocencia.

Al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, 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.

En este sentido, el Tribunal Electoral ha determinado que el tratamiento del Estado mexicano tiene respecto al ejercicio del voto activo de las personas en prisión preventiva, posiciona a la nación en una situación de negación e invisibilidad de la existencia de este grupo de personas, viéndose afectado a su vez, un gran número de la

comunidad de posibles electores que afectan el principio del ejercicio del sufragio universal.

Por lo anterior, y para salvaguardar el derecho de las personas en prisión preventiva para 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 el cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar de las personas que se encuentran en reclusión, a fin de que puedan practicar este derecho en las elecciones que se llevarán a cabo ese año.

Para ello, el INE se coordinará con las autoridades penitenciarias competentes o con aquellas que considere oportuno 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. Cabe recordar que Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, personas que se auto adscribieron indígenas que se encuentran recluidas y enfrentan un proceso penal, cuestionaron por medio de dos recursos la omisión del INE de implementar mecanismos que garanticen el derecho a votar de las personas que se encuentran privadas de su libertad sin haber sido condenadas por sentencia ejecutoriada.

En este orden de ideas, es preciso mencionar que de acuerdo con un comunicado de prensa emitido el pasado 03 de febrero de 2021, por el Instituto Nacional Electoral (INE), refiere que en cumplimiento a la sentencia anteriormente referida y en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se eligieron cuatro CEFERESOS varoniles y un femenil, para establecer un programa piloto.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó por unanimidad el Modelo de operación de la prueba piloto del Voto de Personas en Prisión Preventiva que podrán



participar en la elección de diputaciones federales en el Proceso Electoral 2020-2021.

Asimismo, se refirió que con este programa piloto se pone una línea para ensayar y evaluar mecanismos de votación para grupos en situación de vulnerabilidad que no están teniendo condiciones para votar en nuestro país.

De igual forma, el Consejero Ruiz Saldaña llamó a las autoridades penitenciarias a contribuir en el cumplimiento de lo ordenado por el TEPJF al INE, pues por primera vez las personas en prisión que no han sido sentenciadas y que se encuentran privadas de su libertad podrán ejercer su derecho al voto en las próximas elecciones del 6 de junio.

Aunque se trata de un programa piloto, los resultados serán vinculantes y servirá de base para ver si se puede generalizar el ejercicio para próximos procesos electorales. De este modo, la Consejera Claudia Zavala refirió que se trata de un reto para el INE, ya que “tenemos la posibilidad de ser la institución que va a dar garantía de los derechos electorales en todos, no nada más el de voto, sino todos aquellos que van integrados al derecho del sufragio de las personas que se encuentran privadas de su libertad y que se encuentran en un proceso, no sentenciados”.

Por su parte, la Consejera Carla Humphrey señaló que el Estado tiene pendiente darle la oportunidad de voto a todas las personas que están en situación de prisión preventiva.

Sin embargo, es importante precisar que cuando se trata de los derechos políticos de las personas privadas de su libertad, con independencia de si son procesadas o sentenciadas, surge una obligación para hacer asequible a su situación el goce y disfrute de sus derechos políticos. Es especial, considerando la situación de vulnerabilidad y carencias que viven debido al encierro.

En teoría, el derecho al voto como elemento esencial de una democracia, es universal y tiene la capacidad de otorgar legitimidad al gobierno en turno, sin embargo, en México, las personas sentenciadas privadas de la libertad no son arrojadas por esos principios.

Por estas razones, la norma constitucional que se propone derogar expresa una tensión entre el contenido de dicha norma y lo mandado por el principio pro persona, presunción de inocencia y la interpretación conforme. Por ello, es claro que mientras el artículo 38 constitucional implica una suspensión de un derecho fundamental sin existir razones objetivas o justificables para llevarla a cabo, el artículo primero de la misma Constitución obliga a buscar una interpretación maximizadora de los derechos humanos.

La razón fundamental por la que el ordenamiento jurídico justifica la reclusión, con base en los ejes rectores del sistema penitenciario, es la reinserción en la sociedad de la persona sentenciada procurando que no vuelva a delinquir, orientándose dicho sistema sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (artículo 18 constitucional). Por tanto, siendo éste el propósito del sistema penitenciario no existe razón alguna que justifique la limitación en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas privadas de la libertad.

En este contexto, el derecho al voto es una valiosa herramienta para que las personas tengan una incidencia real en la toma de decisiones que puedan llegar a influir en esas condiciones, así como impulsar un cambio en las políticas penitenciarias que les afectan. Por ello, el acto arbitrario de negarles la voz y el reconocimiento de su pertenencia a la sociedad perpetúa un sistema democrático selectivo que busca invisibilizar a un grupo particular de personas que se encuentran en un estado de particular vulnerabilidad; situación que profundiza la estigmatización y agrava la situación de exclusión social respecto de

los asuntos que les competen, obstaculizando en gran medida la posibilidad de construir un proyecto de vida desde un enfoque transversal y holístico y, en consecuencia, violentando el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto al derecho a la dignidad de todas las persona en reclusión.

Así, las personas privadas de la libertad, tanto procesadas como sentenciadas, están envueltas en un estigma que sólo las identifica como personas privadas de la libertad y no como ciudadanas y ciudadanos. Si bien el derecho al voto no es absoluto, cualquier restricción a su ejercicio debe ser legítima y atender en todo momento a los criterios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.

En este caso, el Estado busca justificar la restricción del derecho al voto bajo tres argumentos, a saber:

- a) Por la naturaleza de la pena de prisión;*
- b) Por el quebrantamiento del orden social y;*
- c) Para lograr la reinserción social.*

En cuanto al primer argumento, los criterios de los tribunales nacionales han señalado que la suspensión del derecho al voto es improcedente si la sanción no afecta la libertad personal; por lo que la restricción del derecho al voto tiene que ver con un límite físico y material que la privación de la libertad conlleva, y no una cuestión propiamente relacionada con la comisión de un delito. De modo que la única razón por la que se impone es por la imposibilidad material para ejercer el derecho al voto en virtud de que las personas privadas de la libertad no pueden acudir a las urnas a votar, en cuyo caso es obligación del Estado de realizar las acciones para garantizar su efectivo ejercicio. En síntesis, la prohibición es la prisión por sí sola y no la conducta delictiva, por lo que no es objetiva y mucho menos razonable, en virtud de que se aplica para todas las personas privadas de la libertad.

Ahora bien, por cuanto hace al segundo argumento, tomando en cuenta argumentos expresados en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, las y los legisladores que crearon esa norma constitucional justificaron la suspensión a manera de “enseñanza cívica natural para determinar una selección lenta de los individuos capacitados para ejercer el derecho del sufragio”.

Entonces, si la restricción al voto se basa en que las personas en conflicto con la ley penal rompieron el orden y atentaron contra la sociedad y, por tanto, abandonaron su derecho a tomar decisiones, el restringir el voto para inculcar los valores democráticos tiene precisamente un efecto contrario, pues justo se impide el ejercicio de un derecho que es de gran importancia para la participación y para generar sentido de responsabilidad social y democrática.

De este modo, atendiendo a la interpretación anteriormente mencionada, las restricciones buscan retirar arbitrariamente el derecho al voto de las personas que han incumplido con su papel de ciudadanas y ciudadanos, situación que no es aceptable en sistema respetuoso y garante de los derechos humanos, pues la garantía de todo derecho no está sujeta al comportamiento de la persona o de los valores que socialmente se reprochan a determinados grupos, sino que radica en la dignidad inherente de las personas.

Finalmente, respecto al tercer argumento, es importante señalar que la reinserción social sí persigue un fin legítimo, sin embargo, el medio para alcanzar ese fin no es la restricción del derecho al voto. Lo anterior, en virtud de que no existe una relación directa entre la suspensión del voto y su probable efecto en la consecución de la restricción social.

Por estas razones, las restricciones al derecho al voto de las personas privadas de la libertad, tanto procesadas como sentenciadas, no encuentran justificación en un sistema respetuoso de los derechos humanos, puesto que además de estar basada en nociones obsoletas



y retóricas, no resulta idónea en tanto no es capaz de contribuir a la realización de los fines constitucionales, ni razonable en tanto no existe una relación lógica ni proporcional entre los fines y medios.

Por tanto, la negación del voto genera desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos, al excluir de manera general y automática de su capacidad para participar como ciudadanas y ciudadanos en virtud de criterios obsoletos e injustificables en una sociedad democrática y garante de los derechos humanos.

Por ello, es fundamental permitir abrir las vías de participación para escuchar las voces de las personas privadas de la libertad, quienes pertenecen a la colectividad y forman parte de nuestra sociedad. Mientras más derechos se les restrinja, menos será su posibilidad de reinserción a la sociedad.

Por lo que prohibir expresamente a un grupo la capacidad de participar en la conformación del gobierno de nuestro país, es contrario a los nuevos principios que establece la reforma al sistema de justicia mexicano, la reforma constitucional en materia de derechos humanos y a lo mandado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consecuencia, la presente iniciativa tiene el objetivo de derogar las fracciones II, III y VI del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar el derecho al voto de las personas que se encuentran privadas de la libertad, con independencia de si son procesadas o sentenciadas; toda vez que en un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos, debe prevalecer la dignidad de las personas y eliminar las restricciones que impiden el goce efectivo de los derechos humanos.

Hoy debemos generar piezas legislativas que abonen a una correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, pero sobre todo que sean acordes con los principios rectores que en

materia de derechos humanos se han establecido, a fin de robustecer el aparato normativo que nos permita contar con una sociedad más justa, igualitaria y democrática para todas y todos.

En reunión de trabajo los diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana de la Septuagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, una vez debidamente estudiada la Iniciativa de Decreto referida en los antecedentes del presente dictamen, reconocemos varios puntos a favor de la propuesta y acordamos la viabilidad de la iniciativa presentada con un mínimo de adecuaciones, pues todo lo que abone a mejorar y contribuir en favor de los derechos electorales de las personas de las personas privadas de su libertad bajo el principio “*pro persona*” que debe ser una prioridad para realmente encausar a una readaptación social adecuada.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, apartado 3, indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en su artículo 2, párrafo 1 dispone que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén

”
sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El artículo 14, numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

El propio Pacto invocado en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todas y todos los ciudadanos gocen, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho a 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 las y los electores.

En el sistema interamericano, el artículo 8, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce como derecho de toda persona inculpada de algún delito, a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Luego entonces, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos 23, apartado 1, incisos a) y b), y XX, respectivamente, protegen que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan tomar parte en el gobierno de su país y gocen de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidas y reguladas en cuanto a su protección y formas de ejercicio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y desarrollados en un marco normativo que comprende la legislación electoral nacional.

Asimismo, sobre la garantía del voto de personas en prisión preventiva los siguientes argumentos se desarrollarán a la luz del derecho a la presunción de inocencia y del derecho a votar, esto sin generar una contradicción pues adquiere supremacía lo estipulado en los supuestos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recordemos que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Acorde a lo establecido en el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su



protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como derecho de toda persona imputada, a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

En ese contexto, el artículo 34 de la Constitución Federal, establece que son ciudadanas y ciudadanos de la República, las mujeres y los varones que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Asimismo, el artículo 35, párrafo primero, fracciones I y II de la Constitución Federal, mandata que son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Adicionalmente, el artículo 36, párrafo primero, fracción I de la nuestra Carta Magna así como el artículo 130, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, indica que es obligación de las ciudadanas y los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Federal de Electores.

Por su parte, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero de la Constitución Federal, así como los diversos 29, 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la Ley Electoral referida, señalan que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.

A su vez, la citada disposición constitucional determina en el Apartado B, inciso a), párrafo 3, en relación con el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal, advierte que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todas las personas que se encuentren bajo su tutela.

No pasa por desapercibido para esta Comisión dictaminadora que dentro del espíritu de la iniciativa atiende y privilegia el principio de presunción de inocencia constituye un principio previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implica que toda persona imputada se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, como se ha pronunciado al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha estimado que los

principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que la ciudadanía no esté obligada a probar la licitud de su conducta ni tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución le reconoce tal atribución al estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

Recordemos que el principio de presunción de inocencia se constituye en el derecho de las personas acusadas a no sufrir una condena a menos que su responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente, a través de una

actividad probatoria de cargo, obtenida de manera lícita, conforme a las reglas procesales aplicables.

Ahora bien, el derecho a votar previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una de las formas en que la ciudadanía ejerce el derecho a la participación política e implica que elija libremente y en condiciones de igualdad a sus representantes, por ello es facultad de todo ciudadano elegir mediante una declaración de voluntad como lo es el voto a las candidaturas que habrán de ocupar cargos de elección popular.

Bajo esa dinámica, el derechos al voto de personas en prisión preventiva cobra relevancia y adquiere una dimensión distinta, en tanto que implica un reconocimiento de la ciudadanía de las personas en prisión preventiva y su participación en una democracia integral.

Si bien es cierto, la privación preventiva de libertad es una práctica que despoja a las personas de su estatus jurídico de ciudadanía, privándoles de sus derechos políticos y de su participación en las decisiones relevantes de la nación, lo cual, termina por despojarlas y excluirlas totalmente de la comunidad, por lo que esta restricción debilita el funcionamiento del sistema democrático, al ser un grupo invisibilizado, segregado y olvidado.

Suspender el voto activo desvincula a las personas en prisión preventiva de la pertenencia a una comunidad, genera desigualdad en el reconocimiento de

derechos políticos de un grupo en desventaja, porque la falta de acceso a ejercer un derecho político se funda en la privación de la libertad y no en la culpabilidad por el hecho criminal en sí.

En ese sentido, la restricción de los derechos electorales empobrece la deliberación hacia el interior de la sociedad, privando la escucha de las voces de quienes podrían representar el interés de las personas en prisión preventiva.

Ahora bien, con fecha del 1º de junio de 2018, dos personas recluidas en el Centro Estatal de Reinserción Social "*El Amate*", Cintalapa, Chiapas, derivado de diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, presentaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sendos escritos en los que solicitaron que se ejerciera la facultad de atracción derivado de la presunta omisión del Instituto Nacional Electoral, de emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran recluidas sin haber sido sentenciadas.

El 20 de febrero de 2019, al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que las personas en prisión preventiva que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia. Dentro de los efectos de la citada sentencia, la Sala Superior del TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral a implementar una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de las personas presas no sentenciadas.

Por lo que de lo determinado en cuanto a la sentencia de los expedientes *SUP-JDC-352/2018* y *SUP-JDC-353/2018* acumulado se reconoció el derecho al voto de las Persona Privadas de la Libertad, y ordenó al Instituto Nacional Electoral diseñar e implementar una prueba piloto, a fin de garantizar este derecho a partir de las elecciones del 2024 presidencial, legislativas y locales concurrentes, para lo cual debió implementar, de manera paulatina y progresiva, un programa previo a dicha fecha así como dar vista de conocimiento a los poderes legislativos federal y locales; esto confirmó que la sentencia dictada al juicio promovido por las dos personas privadas de su libertad se les reconocía el derecho del voto de las personas en



prisión preventiva; es decir, a quienes estén a la espera de la sentencia de su expediente penal garantizando a la población en reclusión su derecho a votar en las elecciones de 2024, marcando con esto un precedente en cuanto al respeto y salvaguarda a los derechos político electorales de los ciudadanos privados de su libertad y que no han recibido sentencia firme para cumplir con el supuesto del numeral 38 constitucional.

En cuanto a la norma electoral local vigente es necesario incluir este supuesto pues si bien señala cuales son los derechos políticos electorales de los ciudadanos michoacanos esta no contempla este supuesto que nos ocupa.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 42 y 44 fracciones I, XVIII y XXVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y en los artículos 52 fracción I, 62 fracción I, 63, 64 fracciones I y III, 65, 67, 243, 244 y 245 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO:

ÚNICO. Se reforma el artículo 70, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 70. ...

I. ...

II. Afiliarse o separarse libre e individualmente a los partidos políticos;

III. Votar y ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección y elección de dirigentes, teniendo las calidades que establezca la Ley y los estatutos de cada partido político;

y,

IV. Votar aún y cuando se encuentren sujetos a un proceso criminal por delito que merezca prisión preventiva, siempre que no hayan sido condenadas mediante sentencia firme.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. El Instituto Electoral de Michoacán deberá de generar los lineamientos, base de datos y demás supuestos técnicos administrativos para la debida aplicación de los mecanismos para que las personas privadas de su libertad puedan ejercer su derecho político electoral de votar.

TERCERO. El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para el proceso electoral próximo inmediato deberá destinar los recursos necesarios para la implementación del derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 24 días del mes de enero de 2025.

A T E N T A M E N T E

COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DIP. DIANA MARIEL ESPINOZA MERCADO
PRESIDENTA

DIP. FABIOLA ALANÍS SÁMANO
INTEGRANTE

DIP. JUAN CARLOS BARRAGÁN VÉLEZ
INTEGRANTE



DIP. VICTOR MANUEL MANRIQUEZ
GONZÁLEZ
INTEGRANTE

DIP. OCTAVIO OCAMPO CORDOVA
INTEGRANTE

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 70, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, con fecha del 27 de Enero de 2025.-----
