# Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto.

## De objetos de normas a sujetos de ciudadanía

Corina Giacomello

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Mujeres privadas de la libertad**
**y del derecho al voto.**
De objetos de normas
a sujetos de ciudadanía

# **Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto.** De objetos de normas a sujetos de ciudadanía

Corina Giacomello

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.7976
G578g

Giacomello, Corina.

Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía / Corina Giacomello ; edición Coordinación de Comunicación Social ; coordinación Coordinación de Igualdad de Derechos y Paridad de Género. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

195 páginas ; 25 cm.

ISBN 978-607-708-379-5

1. Mujeres -- Suspensión de Derechos Político Electorales-- México. 2. Mujeres -- Suspensión de Garantías -- México. 3. Derecho Electoral -- México. 4. Sistemas Penitenciarios -- México. 5. Presos -- Condición Jurídica, Leyes, etc. 6. Derechos Humanos. I. Coordinación de Comunicación Social, edición. II. Coordinación de Igualdad de Derechos y Paridad de Género, coordinación. III. Título. IV. Serie.

*Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto.*
*De objetos de normas a sujetos de ciudadanía*

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Edición: Coordinación de Comunicación Social.
Coordinación: Coordinación de Igualdad de Derechos y Paridad de Género.

ISBN 978-607-708-379-5

Impreso en México.

# Directorio


**Sala Superior**

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

**Comité Académico y Editorial**

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

# Agradecimientos

Agradezco a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México por habernos facilitado el ingreso al Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla.

Gracias a las mujeres que están privadas de la libertad en ese centro por dedicar parte de su tiempo, conocimientos y valiosas reflexiones al desarrollo de esta investigación.

Gracias a las expertas y expertos nacionales e internacionales de la academia, de los poderes Legislativo y Judicial por compartirnos sus opiniones en torno al tema de este libro.

Gracias particularmente al maestro Luis Alberto Muñoz López, abogado especializado en derechos de la infancia y de las mujeres, docente de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador de la Clínica de Litigio Estratégico con Perspectiva de Género Marisela Escobedo (adjunta al proyecto Mujeres en Espiral); la maestra Gladys Fabiola Morales Ramírez, litigante en la clínica Marisela Escobedo; Briseida Alicia Echuary Olmos y Ameyalli Anaid Martínez Zarate, ambas becarias de la clínica Marisela Escobedo, y Karime Guadalupe Jacales Loredo del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Un agradecimiento especial y sincero al magistrado Constancio Carrasco Daza, presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su confianza en mi trabajo.

# Índice

**Prólogo** . . . . . 13

**Introducción** . . . . . 17

**Capítulo I. Derechos políticos de las personas privadas de la libertad en el contexto internacional** . . . . . 29

**Capítulo II. Reflexiones en torno a los derechos políticos de las personas privadas de la libertad en México** . . . . . 77

**Capítulo III. Mujeres privadas de la libertad.** Un panorama internacional y nacional acerca de un sujeto en aumento . . . . . 115

**Capítulo IV. Conclusiones y propuestas** . . . . . 161

**Anexo. Cuadro temático de casos** . . . . . 169

**Fuentes consultadas** . . . . . 179

# Prólogo

*La potestad de castigar y juzgar es seguramente el más terrible y odioso de los poderes: el que se ejerce de la manera más violenta y directa sobre las personas y en el que se manifiesta de la forma más conflictiva la relación entre el Estado y ciudadano, entre autoridad y libertad, entre seguridad social y derechos individuales. Es por lo que el derecho penal ha estado siempre en el centro de la reflexión jurídico-filosófica.*

Luigi Ferrajoli

Resulta un imperativo de toda creación jurídica alcanzar la materialidad, para estar en posibilidad de participar efectivamente en la búsqueda de un orden justo como el que exige, de manera natural, toda comunidad política.

La transformación inevitable de las sociedades genera que los estados desarrollen las acciones necesarias para cumplir propósitos fundamentales con el fin de asegurar el bienestar general, pero cualquiera que sea la estrategia institucional que se siga, su ejecución debe orientarse por principios insustituibles: la autonomía de la persona, la igualdad material y, por supuesto, la dignidad humana.

La línea de progresividad que ha seguido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se puso de manifiesto desde los primeros años de esta integración. En ese sentido, desde 2007 quedó en evidencia una firme vocación por tutelar los derechos políticos, favoreciendo su ejercicio en la más amplia dimensión.

Al resolver el expediente SUP-JDC-85/2007, se tornó necesario que la Sala Superior se hiciera cargo de la facultad de interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) —particularmente del artículo 38, fracción II—, en tanto que se resolvió un asunto jurisdiccional en el que se controvertía la decisión de la autoridad administrativa electoral, que había determinado la suspensión de los derechos políticos de una persona acusada de la comisión de un delito culposo por una cuestión de tránsito vehicular.

El otrora Instituto Federal Electoral consideró que con el dictado del auto de formal prisión se actualizaba la suspensión de los derechos políticos; por tanto, se negó a otorgarle al ciudadano su credencial para votar con fotografía, lo que le impidió ejercer el sufragio.[1]

En el balance realizado por la Sala Superior, se ponderó sustancialmente que si bien la disposición constitucional establece, de manera unívoca e indubitable, que los derechos políticos se suspenden con el dictado del auto de formal prisión, el alcance de dicha disposición no podía dejar de considerar la aplicabilidad de un postulado emanado del orden convencional, como el principio de presunción de inocencia.

Hasta ese momento —20 de junio de 2007— no había fructificado en el orden constitucional nacional el principio de presunción de inocencia, en tanto que no había sido dispuesto taxativamente en la norma fundamental; sin embargo, se reconocía su aplicación por estar implícitamente aceptado en el contexto de la CPEUM, particularmente en el artículo 20.

Independientemente de lo anterior, se consideró que dicho principio había sido consignado ya en el ámbito convencional interamericano —en los artículos 14, párrafo 2, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—. Desde esa visión interamericana, se resolvió el caso particular.

Con base en la sentencia mencionada, la Sala Superior construyó un primer criterio jurisprudencial intitulado 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.

El 26 de mayo de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis entre la Primera Sala de ese alto tribunal y la ejecutoria dictada por la Sala Superior y determinó confirmar la perspectiva del TEPJF, en el sentido de que la suspensión de los derechos políticos solo se actualiza cuando el procesado

[1] Caso promovido por el ciudadano José Gregorio Pedraza Longi.

se encuentra efectivamente privado de su libertad. Así, en la jurisprudencia P./J.33/2011, determinó 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.

La posición originaria asumida por el Tribunal Electoral tuvo de antemano una visión de progresividad en cuanto a la protección de derechos humanos, que fue refrendada posteriormente en el texto constitucional mediante el decreto de reforma del 10 de junio de 2011, por el cual se modificó el artículo 1 de la ley fundamental.

La denominada reforma constitucional en materia de derechos humanos revitalizó el orden jurídico, colocando en un punto central a la persona y generando un esquema integral de obligaciones para todas las autoridades del Estado, de conformidad con sus propias atribuciones, atinentes a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

La obra de Corina Giacomello se inscribe en la misma tendencia de la interpretación del TEPJF. El favorecimiento de los derechos humanos, ordenado desde el artículo 1 de la CPEUM reformada, impone visualizar todas las disposiciones de la norma constitucional en un sentido universal, indivisible, progresivo e interdependiente.

Así, el principio de igualdad entre mujeres y hombres, consagrado en el artículo 4 de la Constitución federal, merece, sin duda, una mirada reflexiva acerca de la mejor forma de consolidar esa igualdad material; por tanto, no puede desconocerse el desequilibrio real en que se encuentran las mujeres y los hombres en la sociedad actual.

Reflexionar en torno a la privación de la libertad de las mujeres es un asunto actual impostergable, que debe ponderar necesariamente las particularidades de la mujer en el orden social y el impacto que tiene en la formación y preservación del orden familiar, célula fundamental de la sociedad.

La investigación que ha elaborado con vocación jurista la politóloga italiana logra encontrar el balance mediante un arduo estudio jurídico-político y sociológico.

Su análisis se centra en el modelo de readaptación social y el impacto que tiene en la sociedad nacional la privación de la libertad de las mujeres en México. Resulta complejo, sin duda, conciliar un

sistema punitivo eficaz y una realidad indiscutible de las mujeres en el entorno social.

La visión que inspiró el trabajo de investigación no desconoció la necesidad de estudiar y experimentar la realidad fáctica de los centros de readaptación social, en tanto que cualquier esfuerzo de progresividad debe partir de la identificación real de la situación de los derechos.

Norbert Bilbeny, catedrático de la Universidad de Barcelona,[2] coincide en su línea argumental con una de las mujeres internas entrevistadas por la autora en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla,[3] en cuanto a que la justicia y el derecho al voto constituyen no solo la evocación de un derecho, sino la forma de manifestar su propia existencia.

La obra transmite con profundidad que el derecho al voto, y su reclamo válido por las mujeres que por alguna razón son condenadas a la reclusión, constituye una demanda de igualdad y de libertad, pero, lo más importante, la validación de una justicia real.

En suma, a partir de este trabajo se puede afirmar que lo indispensable en una sociedad democrática es que el entramado institucional, que acompaña el trayecto hacia un orden justo, actúe en favor de los derechos humanos, en pie de igualdad.

Es necesario moderar y dar sentido a la punición y a su afectación material de los cimientos en que se forja una sociedad. De otra manera, el sistema punitivo no será otra cosa que lo que el barón de Montesquieu concebía como el más terrible de los poderes: la potestad de castigar.

*Constancio Carrasco Daza*
Magistrado presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

---

2 *Cfr.* Bilbeny, Norbert, *Justicia Compasiva. La justicia como cuidado de la existencia*; ed. Tecnos, Madrid, 1ª edición, 2015.

3 *Cfr*. Introducción, en la presente obra, p. 23.

# Introducción

El objetivo principal de esta obra es analizar la situación actual en México relativa al estatus del derecho al voto de las personas privadas de la libertad, desde una perspectiva internacional y enfocado en las mujeres, con la finalidad de poder plantear propuestas de reforma. Por ello, este trabajo se nutre del derecho comparado, pero también de los estudios cualitativos acerca de las mujeres en prisión y de la investigación empírica.

¿Cuál es la situación del sistema penitenciario en México y por qué es pertinente hablar de derechos políticos de las mujeres en prisión?

## Derechos y prisión en el marco del sistema penal acusatorio

El 18 de junio de 2016 culminó la transición al Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), también llamado Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP). En esa fecha terminó el plazo para traducir la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia de 2008, conocida como reforma penal de 2008. Con esta 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.

Este movimiento de reforma, a favor de los derechos humanos y de las garantías jurídicas, llegó acompañado de contrapesos; a saber, el aumento del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y un régimen especial para las personas acusadas y sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

Entre 2008 y 2016 se han sucedido diversas promulgaciones de leyes, implementaciones parciales de la reforma y capacitaciones desarticuladas. Sobre todo hasta 2014 la concretización de la reforma ha sido un ejercicio desordenado, lleno de atritos y sin coordinación.

En 2014 se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales,[1] con el cual se instaura la unificación, en los ámbitos federal y estatal, de los principios y procedimientos procesales motivados por la reforma. También se estableció un calendario progresivo de implementación, que culminó en la fecha señalada anteriormente.

Sin embargo, en junio de 2016 quedaban numerosos pendientes legislativos, que fueron subsanados en un periodo extraordinario en la vigilia de la clausura de la transición al NSJP.

Para los fines de esta obra, el paso más importante lo representa, sin duda alguna, la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal,[2] que abarca el sistema penitenciario nacional en la fase de prisión preventiva y de ejecución de una pena condenatoria. En el tercer capítulo se retoma el análisis del texto legislativo.

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 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Código Nacional de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de marzo de 2014, artículo 166, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014.

2 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional de Ejecución Penal, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de junio de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnep.htm.

1) La impunidad generalizada y la desconfianza de la ciudadanía en el sistema de justicia.[3]
2) El abuso de la prisión preventiva.[4]
3) Las condiciones de encarcelamiento que violentan la dignidad humana y se caracterizan por la falta de higiene, la violencia, el hacinamiento, la presencia de armas y drogas, la corrupción y las redes de trata.[5]

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.

Asimismo, el sistema penitenciario sigue marcado por un profundo sesgo de clase. La prisión es para los pobres. Lo muestra sin empacho el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:[6]

> El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

---

3 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.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx.

4 *Cfr.* 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/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf.

5 *Cfr.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, México, 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf.

6 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917, artículo 18, http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=.

En el texto constitucional se presume que las personas que cometen delitos requieren educación, trabajo y capacitación para el mismo.[7] Esta redacción se fundamenta en el prejuicio de que los pobres cometen delitos y este prejuicio se fundamenta, a su vez, en el hecho de que en las prisiones se encuentran predominantemente personas de orígenes humildes. Sin embargo, el texto constitucional revierte la lógica, y el orden de los factores sí cambia el resultado.

Las prisiones no están llenas de pobres y marginados porque estos cometen delitos (argumento de la Constitución), sino que el sistema de procuración e impartición de justicia criminaliza a los pobres y no tiene la capacidad ni la eficacia para investigar y castigar a personas responsables de delitos de cuello blanco. Estas quedan generalmente impunes, o bien pueden pagar fianzas exorbitantes o salir del país. En todo caso, los delincuentes de cuello blanco no parecen ser el blanco de los fines de la reinserción.

## Continuidades y rupturas. Las mujeres en el sistema penitenciario mexicano

Las mujeres privadas de la libertad son un sujeto colectivo tradicionalmente olvidado que, en años recientes, ha cobrado mayor visibilidad, en términos numéricos y cualitativos. Como se verá con mayor detenimiento en el tercer capítulo, mundialmente se está encarcelando a una tasa mayor que la del crecimiento poblacional y se está apresando de manera exponencial a mujeres. México no es una excepción: si bien las mujeres representan poco más de 5% de la población penitenciaria total,[8] el aumento del encarcelamiento de mujeres es más alto que el de los hombres.

---

7 Estas reflexiones son fruto de la entrevista sostenida con el maestro Miguel Sarre para esta investigación.

8 *Cfr.* Comisión Nacional de Seguridad, "Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional", Comisión Nacional de Seguridad, Ciudad de México, México, enero de 2016, http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41.

Esto lleva a otros dos puntos: el perfil de las mujeres en prisión y las condiciones de encarcelamiento.

Al igual que en el caso de los hombres, las cárceles de mujeres y las secciones femeniles de cárceles mixtas tienen el sesgo de la pobreza. Pero, además, la exclusión social que precede a la criminalización y al encarcelamiento selectivo se entrelaza con las dinámicas de las relaciones de género y el sistema patriarcal.

Las mujeres se encuentran principalmente encarceladas por el delito de robo o delitos contra la salud. El primero está vinculado básicamente a la pobreza. Los segundos también o, en la mayoría de los casos, a la posesión de drogas, lo cual es producto directo del impacto de las políticas en materia de drogas y la criminalización de los usuarios y pequeños vendedores.

En investigaciones con mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas emerge un patrón. Por un lado, las redes de tráfico reclutan a las mujeres más vulnerables para desempeñarse en los roles más bajos y peligrosos. Por el otro, el involucramiento de las mujeres está relacionado, a menudo, con la reproducción de relaciones y roles de género tradicionales: las mujeres suelen ser reclutadas por la pareja o por el grupo familiar y ven en los delitos de drogas una manera de percibir ganancias que, por la cantidad y la rapidez de las mismas, les permiten cumplir con su rol de cuidadoras en el ambiente doméstico.[9] Por lo tanto, los delitos de drogas son comúnmente llamados delitos de amor o de género. Una vez encarceladas, las mujeres suelen ser desechadas por las personas que las involucraron en el negocio, la pareja *in primis*. Esto no es exclusivo de los delitos de drogas; un mecanismo parecido se registra en el secuestro y la extorsión, por ejemplo.

Otros delitos con rostro de mujer y entrelazados con las relaciones de género y el patriarcado son los delitos violentos cometidos por mujeres. Por lo general hay mujeres encarceladas por el homicidio de la pareja o por lo que se conoce como homicidio en razón de parentesco. El primero acontece a menudo en defensa propia o como reacción a

[9] *Cfr.* Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, International Drug Policy Consortium, Londres, Reino Unido, octubre de 2013, http://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina.

años o décadas de violencia familiar; es decir, una mujer víctima de violencia por parte del esposo o concubino que, en determinado momento, reacciona con violencia ocasionando la muerte de aquel. Otra causa de encarcelamiento derivada de la persistencia de relaciones patriarcales y su ejecución en el cuerpo de las mujeres es consecuencia de la criminalización del aborto. En México, las niñas o mujeres que tienen un aborto espontáneo, que abortan ilegalmente o que sufren la muerte de su hijo o hija al poco tiempo de nacido en muchas ocasiones son acusadas de homicidio en razón de parentesco y reciben sentencias de hasta más de 30 años de cárcel.[10]

Hablar de mujeres en prisión es, por ende, hablar de violencia de género y de su perpetuación en un marco de normalización e impunidad. Significa, entonces, también ver a las mujeres afuera de la cárcel y sus condiciones sociales.

En América Latina y el Caribe las mujeres no solo superan en número a los hombres entre las personas que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza, sino que la proporción de mujeres frente a la de hombres que viven en hogares pobres ha aumentado a lo largo del tiempo, pasando de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997, a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012.[11]

Asimismo, se estima que 35% de las mujeres del mundo ha sufrido violencia física o sexual por parte de su compañero sentimental o violencia por parte de una persona distinta en algún momento de su vida. Sin embargo, algunos estudios nacionales demuestran que hasta 70% de las mujeres ha experimentado violencia física o sexual por parte de un compañero sentimental durante su vida.[12]

---

10 *Cfr.* Giacomello, Corina, "Justicia con perspectiva de género en la ejecución penal", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, segunda edición digital, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, México, 2014, pp. 147-166, http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf.

11 *Cfr.* ONU Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías para realizar los derechos*, ONU Mujeres, Nueva York, Estados Unidos, 2015, p. 45, http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport_es_10_12.pdf.

12 *Cfr.* World Health Organization, London School of Hygene & Tropical Medicine, South African Medical Research Council, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, World Health Organization, 2013, http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/.

Finalmente, mirar la justicia desde la perspectiva y la vivencia de las mujeres en prisión también implica desgranar el sistema penal, en cada una de sus fases, desde una óptica de género y quitar la máscara al supuesto sujeto neutral del derecho penal, ya que este tiene rostro y sexo: es hombre mayor de edad y heterosexual.

Las implicaciones de la "ceguera de género" se recrudecen en la prisión. ¿Por qué? Al representar un porcentaje muy pequeño de la población penitenciaria total, las mujeres son menos vistas y tomadas en cuenta. De este dato numérico se derivan una serie de efectos que se analizarán en el tercer capítulo. Cabe mencionar, entre otros, el número insuficiente de centros exclusivos para mujeres, la falta de servicios educativos y laborales y la violencia sexual. Huelga precisar que la discriminación en razón de género se da de por sí en un contexto de extrema vulnerabilidad. Las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de absoluto sometimiento, o bien por el Estado, o bien por grupos criminales que operan, y a menudo controlan, los centros penales. Generalmente por ambos.

## Derecho al voto y privación de la libertad

¿Qué relevancia tienen los derechos políticos y particularmente el derecho al voto —objeto de este libro— para las personas privadas de la libertad? Una de las mujeres internas entrevistada para esta investigación lo resume de manera contundente: "Por decir: existimos".

Existir implica tener incidencia, traducir las expectativas y opiniones individuales en un movimiento colectivo. Puede convertirse, mediante el voto de las personas en prisión y de sus familiares, en una real posibilidad de influir en las condiciones carcelarias.

La situación actual en México es que las personas sujetas a una medida de ejecución de sanción penal privativa de la libertad, es decir, procesados y sentenciados por igual, son convertidos por el Estado en objetos de decisiones y desprovistos de su estatus de sujetos.

El acceso al derecho al voto puede ser, para algunos de los ciudadanos y ciudadanas privados de la libertad, así como lo es para algunos ciudadanos y ciudadanas en libertad, un gesto de pertenencia, de

responsabilidad y de reconocimiento mutuo, porque esta es la esencia de los derechos políticos: el reconocimiento como integrantes de una misma colectividad que, desde distintas posiciones, contribuyen a su reproducción y mejoría.

Ahora bien, un argumento clásico para restringir el derecho al voto es: "las personas en prisión han puesto en riesgo el pacto social, por ende se les suspende el derecho a ser parte de él". Este argumento está arraigado en mentalidades punitivas y moralistas. No pertenece a un Estado de derecho laico y basado en los derechos humanos, mucho menos a una concepción de justicia restaurativa y proporcional.

No se debe nunca perder de vista que la pena privativa de la libertad es la pena y que a esta no deben añadirse penas accesorias. Al contrario, en un régimen democrático y de derechos humanos, así como en un marco de reinserción y no reincidencia como fin de la pena, los esfuerzos del Estado deben estar orientados a la garantía de los derechos humanos de las personas en prisión y al fomento de valores de participación y apego a la comunidad. La suspensión de los derechos políticos en prisión, en cambio, es una forma de destierro.

## Metodología

Como se explica en el primer apartado, esta investigación se nutre de la revisión bibliográfica, el derecho comparado y entrevistas semiestructuradas.

Para las entrevistas con expertos y expertas se contactó a personas de distintos ámbitos, con énfasis en la academia e instituciones del Estado, recabando en total 12 entrevistas.

Las personas entrevistadas son, en orden alfabético:

1) Lilia Mónica Benítez López, magistrada federal adscrita al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.
2) Mariana Benítez Tiburcio, diputada federal por el Partido Revolucionario Institucional.
3) Leticia Bonifaz Alfonzo, directora general de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4) Manuel Jorge Correón Perea, director de la Dirección de Investigación del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
5) Rafael Estrada Michel, director general del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
6) Roberto Gil Zuarth, presidente de la Mesa Directiva del Senado.
7) Manuel González Oropeza, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8) María Amparo Hernández Chong Cuy, magistrada de Circuito del Poder Judicial de la Federación.
9) Leonardo Pitlevnik, director académico del Centro de Estudios de Ejecución Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la UBA y juez penal.
10) Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
11) Juan Salgado Ibarra, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
12) Miguel Sarre Iguíniz, profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Respecto a la investigación cualitativa con las mujeres del Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, se estableció una metodología de cuatro pasos. Primero se elaboró una encuesta dividida en tres partes. La primera consta de un apartado de datos generales (para establecer perfiles); la segunda contiene el grueso de la encuesta y está conformada por una parte de preguntas de datos duros (si ha votado, si ha pertenecido a agrupaciones de algún tipo, si ha ayudado a la solución de conflictos en su comunidad, si votaría estando en reclusión, etcétera) y una parte de percepción (su opinión acerca de las instituciones, de la utilidad del voto, etcétera); por último, hay un apartado para mujeres embarazadas, lactantes y madres, con el fin de conocer su situación particular en reclusión.

El segundo paso consistió en la aplicación de la encuesta. Se ingresó al Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla en cuatro ocasiones. La primera de ellas para convocar a las mujeres que estuvieran interesadas en participar en el estudio. En dicha sesión se explicaron los alcances de este y la importancia de conocer sus

opiniones y experiencias personales. Los tres ingresos restantes fueron para la aplicación de las encuestas. En total se realizaron cuatro encuestas por día.

El tercer paso consistió en una discusión grupal. Se analizaron brevemente las 12 encuestas para localizar puntos de contacto o de notoria disidencia entre las participantes, con el objetivo de establecer una serie de temas para debatir. Se ingresó al Centro Femenil en una quinta ocasión, se conformó un grupo con las internas encuestadas y se grabó la discusión (participaron aquellas que autorizaron que se grabara y en total fueron cinco internas en el debate). Los temas que se abordaron fueron, principalmente, la importancia de la participación política mediante el ejercicio del derecho al voto, el efecto útil del voto (fuera y dentro de prisión) y la organización del voto en reclusión. Este paso fue complicado, pues en ocasiones el debate se desviaba del punto central de la discusión. No obstante, la información recabada permite tener un panorama de su situación y de los temas que son relevantes para ellas en términos no solo del ejercicio del derecho al voto, sino de intereses respecto a los ámbitos que, a su juicio, deberían ser relevantes para los candidatos que deseen trabajar con el tema de mujeres en reclusión.

Finalmente, se sistematizó y analizó la información obtenida.

## Contenido

Este libro se divide en cuatro capítulos. En el primero, "Derechos políticos de las personas privadas de la libertad en el contexto internacional", se analiza el derecho al voto de dichas personas alrededor del mundo, comparando distintos grados de restricción.

El segundo, "Reflexiones en torno a los derechos políticos de las personas privadas de la libertad en México", presenta la legislación y jurisprudencia mexicana en la materia, así como una discusión relativa a los principios que apuntan hacia el reconocimiento del derecho al voto para las personas en prisión. En este capítulo se incluyen las entrevistas con expertos y expertas y el análisis de las encuestas y de las entrevistas con las mujeres de Santa Martha Acatitla.

En el tercero, “Mujeres privadas de la libertad. Un panorama internacional y nacional acerca de un sujeto en aumento”, se expone la problemática de las mujeres privadas de la libertad desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa que recoge datos y experiencias internacionales y nacionales.

El libro cierra con un capítulo de conclusiones y propuestas.

# Capítulo I. Derechos políticos de las personas privadas de la libertad en el contexto internacional

## Introducción

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 los individuos manifiestan su voluntad ante el Estado y permite la realización de los valores democráticos, como son la libertad, la igualdad y el pluralismo político.[1]

Ahora bien, el amplio reconocimiento normativo de este derecho no implica que sea absoluto. Los sistemas electorales nacionales contemplan una serie de limitaciones al ejercicio del sufragio —el establecimiento de una edad mínima para votar, por ejemplo—, mismas que son consideradas legítimas en tanto se ajusten a los criterios de necesidad, adecuación y proporcionalidad.

Este capítulo explora la legitimidad de las restricciones al ejercicio del voto para las personas privadas de la libertad, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho comparado. Comienza con un breve estudio del impacto de la prisión en los derechos de las personas condenadas o que se encuentran sometidas

1 *Cfr.* Presno Linera, Miguel Ángel, "El derecho al voto como derecho fundamental", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Ciudad de México, México, no. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 109-151, http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/ard/ard4.pdf.

a un proceso penal. La intención de este apartado es plantear que la prisión trae aparejada la suspensión de determinados derechos, entre los cuales se incluye el sufragio universal.

Continúa después con el análisis de los instrumentos y la jurisprudencia internacional que reconocen el derecho a votar de las personas condenadas a cumplir con una pena privativa de la libertad. Como se verá, a pesar de que el derecho al sufragio universal fue reconocido desde las primeras declaraciones y tratados de derechos humanos, fue en tiempos recientes que las limitaciones a este derecho en el contexto carcelario comenzaron a ser discutidas en las cortes internacionales. Hoy en día, instancias como la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) han construido una jurisprudencia sólida respecto del tema, mientras que en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) no existe un antecedente exacto.

En el cuarto apartado se presenta una clasificación de los grados de restricción del derecho al voto de las personas privadas de la libertad en el derecho comparado; estos van desde la suspensión automática del sufragio para cualquier persona que entre en conflicto con la ley, hasta el reconocimiento irrestricto de este derecho a las y los condenados a cumplir una pena de prisión. El estudio se concentra en las legislaciones de los países europeos y americanos, integrando también algunos criterios judiciales relevantes.

Finalmente, el capítulo concluye con una reflexión acerca de los temas y ejemplos estudiados.

## La prisión y su impacto en los derechos de las personas procesadas y sentenciadas

Desde hace varias décadas la prisión, como medio de sanción y prevención del delito, ha experimentado un proceso de humanización, impulsado, en gran medida, por la creciente influencia de los derechos humanos en las legislaciones nacionales y la adopción de diversos tratados internacionales en la materia.[2] La eliminación de la pena

[2] *Cfr.* Picca, Georges, "Derechos humanos y Sistema Penal", en *Eguzkilore Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, San Sebastián, España, no. Extra 12, diciembre de 1998, pp. 81-86, http://www.ehu.eus/documents/1736829/2174308/08+Picca.pdf.

de muerte en numerosos países y la prohibición explícita del uso de la tortura y tratos crueles en centros de reclusión son ejemplos de esta evolución.

A pesar del proceso de humanización de las prisiones, en un sector de la sociedad subsiste la idea de que las personas privadas de la libertad deben ser sancionadas permanentemente por sus conductas delictivas, llegando al extremo de negarles los derechos reconocidos en las normas nacionales e internacionales.[3] Esta perspectiva contradice los cánones del Estado constitucional y democrático de derecho.

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 recluidas conservan el núcleo duro de sus derechos humanos. El acceso y goce de estos derechos es responsabilidad de las autoridades estatales, quienes —como en el caso de México— se han comprometido a garantizar a las personas encarceladas un trato humano y digno.[4]

Tomando en cuenta la regla de mínima intervención y el principio *pro homine*, apunta García Ramírez:

> el núcleo irreductible [de los derechos de las personas en prisión] tendería a ser amplio, y el reductible sólo sería el que derive, con buena lógica, de la naturaleza misma de la pena, considerada en su versión estricta.[5]

En este sentido, existirán derechos afectados directamente por la pena de prisión y otros más que permanecerán vigentes pese al cambio de situación jurídica del titular.

Siguiendo esta idea, Guzmán y Uprimmy proponen clasificar los derechos de las personas privadas de la libertad en tres grandes rubros:

---

3 *Cfr.* García Ramírez, Sergio, "Crimen y prisión en el nuevo milenio", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, México, nueva serie, año XXXVII, no. 110, mayo-agosto de 2004, p. 577, http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10577.

4 Entre otras disposiciones, véase: artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; principio 1 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; principio I de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.

5 García Ramírez, Sergio, "Crimen y prisión…", *op. cit.*, p. 577.

suspendidos, intangibles y limitables.[6] En el primer supuesto se encuentran aquellos derechos que son suspendidos momentáneamente, como la libertad de tránsito y la libertad personal. Los intangibles, por su parte, no son susceptibles de ser suspendidos ni limitados por la reclusión de la persona y comprenden, entre otros, los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal. Finalmente, las personas privadas de la libertad pueden sufrir la limitación de algunos derechos para garantizar el cumplimiento de la pena y con el fin de asegurar la disciplina en los centros penitenciarios; aquí se encuentran, por ejemplo, los de asociación, reunión e información.

De las tres categorías de derechos, es la determinación de los limitables la que causa controversia. Como señalan Guzmán y Uprimmy

> el reconocimiento de la potestad del Estado para limitar estos derechos puede acarrear el riesgo de que las autoridades en la práctica terminen vulnerándolos, al restringirlos en forma desproporcionada.[7]

Para evitar excesos en la limitación de los derechos de las personas privadas de la libertad, la Corte Constitucional de Colombia ha determinado que cualquier medida adoptada en este terreno debe superar los requisitos del principio de proporcionalidad, esto es:

> para que una determinada restricción resulte legítima, será necesario que persiga, bien la resocialización del interno, ora la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro del establecimiento de reclusión. Adicionalmente, la restricción debe ser necesaria, adecuada y estrictamente proporcionada a la finalidad que debe cumplir.[8]

Aunado a lo anterior, el encarcelamiento de una persona genera para el Estado deberes específicos de protección y garantía de sus derechos

---

6 *Cfr.* Uprimmy Yepes, Rodrigo y Guzmán, Diana Esther, "Las cárceles en Colombia: entre una jurisprudencia avanzada y un estado de cosas inconstitucional", en Posada Segura, Juan David (ed.), *Memorias del III Simposio Internacional Penitenciario y de Derechos Humanos*, Universidad de San Buenaventura, Medellín, Colombia, 2010, pp. 145-164.

7 *Ibidem*, p. 150.

8 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-966/00, Colombia, sentencia del 31 de julio de 2000, párrafo 6, http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-966-00.htm.

fundamentales que derivan de su posición como responsable de los establecimientos penitenciarios. En el contexto de las prisiones, las autoridades ejercen un fuerte control o dominio en las personas sujetas a su custodia, lo que las coloca en una situación particular de riesgo y vulnerabilidad. Además, derivado de las circunstancias propias del encierro, internos e internas se encuentran imposibilitados para satisfacer por cuenta propia sus necesidades básicas y esenciales para el logro de una vida digna. En este sentido, la Corte IDH ha destacado lo siguiente:

> Frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna.
>
> Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.[9]

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala en su Observación General número 21 que el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

---

[9] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, No. 112, párrafos 152 y 153, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.

> impone a los Estados Partes una obligación positiva en favor de las personas especialmente vulnerables por su condición de personas privadas de libertad y […] el respeto de la dignidad de estas personas en las mismas condiciones aplicables a las personas libres. Las personas privadas de libertad, gozan de todos los derechos enunciados en el Pacto sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión.[10]

Debido a las particularidades del entorno penitenciario, que coloca a las personas privadas de la libertad en una relación de sujeción frente al Estado, las autoridades deben estar obligadas a la rendición de cuentas, a fin de reducir los espacios de arbitrariedad en las decisiones y procesos adoptados en materia penitenciaria.

Asimismo, corresponde a los representantes del Estado investigar y, en su caso, sancionar toda violación a los derechos humanos de las personas que se encuentran en su custodia en los centros penitenciarios y otros espacios de detención.[11]

## Derecho al voto de las personas privadas de la libertad en el derecho internacional

Atendiendo a la clasificación de los derechos de las personas privadas de la libertad expuesta en el apartado anterior, para efectos de esta investigación se considera que el derecho al sufragio universal corresponde al rubro de los derechos limitables. 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.

---

10 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General número 21: Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), aprobada en el 44 periodo de sesiones, 1992, párrafo 3, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3583.pdf?view=1.

11 *Cfr.* Nash, Claudio, Aguiló, Pedro y Milos, Catalina, *Personas privadas de libertad y medidas disciplinarias en Chile: análisis y propuestas desde una perspectiva de derechos humanos*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile, 2013, p. 22, http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/94.pdf.

En este capítulo se presenta una relación de los tratados internacionales que consagran el derecho al voto tanto en el orden universal como en los sistemas regionales de protección de derechos humanos. Asimismo, incluye una selección de las disposiciones internacionales que regulan los derechos de las personas privadas de la libertad, mismas que, pese a su carácter no vinculante, representan una guía autorizada para la generación de políticas públicas en materia penitenciaria.

En seguida se presentan los criterios emitidos por tribunales y organismos especializados en derechos humanos del orden internacional y regional que analizan el derecho a votar en el contexto penitenciario. Este derecho no es absoluto y, por tanto, admite limitaciones. La legitimidad de estas restricciones ha sido estudiada particularmente por la CEDH y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Corte IDH no ha emitido criterios relativos a este tema. No obstante, aquí se encuentran los precedentes que abordan la situación de las personas privadas de la libertad con la intención de identificar la posición de este tribunal con respecto a las limitaciones impuestas a los derechos en el contexto carcelario.

## Tratados internacionales que reconocen el derecho al voto de las personas privadas de la libertad

Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la comunidad internacional identifica a la voluntad del pueblo como la base de la autoridad del poder público y al voto como el medio para expresar dicha voluntad (artículo 21.3).[12] Esta aspiración fue reafirmada posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que reconoce como derecho de todos los ciudadanos "votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto

[12] *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, artículo 21, http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf.

que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" (artículo 25, inciso b).[13]

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 PIDCP, debe tener su base en criterios tanto objetivos como razonables,[14] por ejemplo, la fijación de un límite de edad. 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 condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.[15]

Por otra parte, en el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) dispone que todo 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 —entre otras razones— por condena determinada por juez competente en proceso penal (artículo 23.2).[16]

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

---

13 Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, artículo 25, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015.

14 *Cfr.* Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comentario General No. 25, 1996, párrafo 14, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

15 *Ibidem*, párrafos 4, 10 y 14.

16 Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

17 El artículo 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo establece: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo". Aunque el derecho al voto no se encuentra reconocido explícitamente en el texto del artículo, la Corte Europea de Derechos Humanos

Humanos y de los Pueblos[18] establecen como obligación de los estados garantizar a los ciudadanos el derecho a participar en la elección de su gobierno mediante el ejercicio del sufragio universal.

Aunado a estas disposiciones, el derecho internacional de los derechos humanos se compone de instrumentos enfocados en las mujeres como grupo socialmente vulnerable. Considerando la batalla histórica femenina por el derecho al sufragio y la relevancia del mismo como medio para asegurar su participación en el espacio público, cada uno de estos tratados y convenciones reiteran la obligación del Estado de garantizar el acceso al voto a hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

Ejemplos de estas disposiciones se encuentran en la Convención Americana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, que desde su artículo 1 señala que "el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo";[19] la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que establece como obligación de los estados parte garantizar a las mujeres el derecho a votar en elecciones y referéndums públicos en igualdad de condiciones con los hombres (artículo 7, inciso a),[20] y, finalmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Para), que reconoce a toda mujer el derecho a participar en los asuntos públicos de su país, incluyendo la

---

ha interpretado que la naturaleza de los derechos reconocidos en el artículo 3 del Protocolo Adicional ha evolucionado de la idea de un derecho institucional para que se celebren elecciones libres, al concepto de sufragio universal. Véase, por ejemplo: Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica, No. 9267/81, 2 de marzo de 1987, párrafo 51, http://portales.te.gob.mx/internacional/content/caso-mathieu-mohin-y-clerfayt-vs-b%C3%A9lgica-no-926781-2-de-marzo-de-1987-corte-europea-de-derec.

18 Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenia. http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1.

19 Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, 1948, artículo 1, http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-45.html.

20 *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, artículo 7, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf.

toma de decisiones (artículo 4, inciso j), así como el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos (artículo 5).[21]

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.[22] 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:[23]

> *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 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.

---

21 *Cfr.* Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994, artículo 5, http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

22 Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf.

23 *Ibidem*, reglas 3, 5 y 88.

> 2. Cada establecimiento penitenciario contará con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Se adoptarán medidas para proteger, en la medida en que ello sea compatible con la ley y con la pena impuesta, los derechos relativos a los intereses civiles, la seguridad social y otras prestaciones sociales de los reclusos.

Entre los instrumentos generados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas se encuentra también el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, cuyo texto señala que

> las medidas que afectan a los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad.[24]

Siguiendo esta disposición, la suspensión del derecho a votar podría considerarse una afectación a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad que debiera ser impuesta exclusivamente por orden de la autoridad estatal y sujeta a revisión.

Más adelante, el Conjunto de Principios contiene una cláusula general que establece:

> ninguna de las disposiciones del presente Conjunto de Principios se entenderá en el sentido de que restrinja o derogue ninguno de los derechos definidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[25]

Esta cláusula consagra la premisa de que la prisión no representa la pérdida absoluta de los derechos humanos de las personas sancionadas por la comisión de un delito.

A la par de los documentos anteriores, en el sistema universal de protección de los derechos humanos figuran las Reglas de las Naciones

---

24 Organización de las Naciones Unidas, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, 1988, principio 4, http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx.

25 *Ibidem*, cláusula general.

Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok),[26] las cuales son analizadas a detalle en el capítulo tercero. Aunque las disposiciones de este documento se concentran básicamente en las condiciones generales de reclusión —ingreso, atención médica, disciplina, etcétera— y en previsiones específicas para determinadas categorías de reclusas —mujeres condenadas, embarazadas, indígenas, extranjeras, entre otras—, es oportuno mencionarlas para reiterar la necesidad de implementar medidas diferenciadas para mujeres privadas de la libertad, sea que se encuentren condenadas o sujetas a proceso.

Por otra parte, en el ámbito interamericano están los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,[27] aprobadas en 2008. Al igual que las Reglas Mandela, este documento reafirma que la privación de la libertad no altera el núcleo esencial de los derechos de las personas encarceladas[28] y, en consecuencia, toda limitación impuesta por el Estado debe estar prevista en la ley, al tiempo que debe estar estrictamente vinculada a la condición de reclusión.[29]

Finalmente, existe el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales,[30] elaborado por la Comisión Europea para la Democracia

---

26 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes y sus Comentarios, 2011, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf.

27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, 2008, http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp.

28 Al respecto: Principio VIII. Derechos y restricciones. Las personas privadas de libertad gozarán de los mismos derechos reconocidos a toda persona en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, a excepción de aquellos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad. *Idem*.

29 Véase: Principio II. Igualdad y no discriminación. Toda persona privada de libertad será igual ante la ley y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Tendrá derecho, además, a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquellos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad. *Idem*.

30 Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002, http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf.

a través del Derecho (Comisión de Venecia). Este documento es relevante porque 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:[31]

> Sufragio Universal
>
> 1.1 Regla y excepciones
>
> 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.

Si bien el Código de Buenas Prácticas es aplicable exclusivamente en el territorio europeo, sus disposiciones sirven para ilustrar, primero, que cualquier restricción al derecho al voto debe considerarse excepcional y, segundo, que su imposición deberá sujetarse a un estricto control judicial.

31 *Idem.*

## Criterios jurisprudenciales y recomendaciones acerca del derecho al voto de las personas privadas de la libertad

El derecho al voto de las personas privadas de la libertad ha sido objeto de análisis en instancias internacionales como la CEDH y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El presente apartado comienza con la exposición y análisis de las resoluciones más relevantes de ambos organismos acerca de este tema. Asimismo, se recurre al sistema interamericano con el fin de presentar los avances en materia de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad en nuestro continente. Si bien es cierto que hasta ahora ni la Comisión ni la Corte Interamericana han conocido de casos relacionados con el derecho al voto en prisión, ambos organismos han establecido estándares generales para evaluar las restricciones impuestas en el contexto carcelario que pueden ser aplicados *mutatis mutandis* al tema de este capítulo.

### Jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos

El Tribunal de Estrasburgo ha destacado constantemente la importancia del derecho al voto en el sistema europeo de protección de derechos humanos. Al mismo tiempo, la jurisprudencia del tribunal ha reiterado que este derecho no es absoluto y que los estados gozan de un margen de apreciación para establecer limitaciones en esta materia; no obstante, estas medidas deberán ajustarse a la persecución de un fin legítimo.

Debido a que el artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1 no establece criterio alguno para evaluar la legitimidad de las restricciones impuestas al derecho al sufragio universal, la Corte Europea ha determinado que

> los Estados contratantes podrán justificar la restricción en razón de cualquier finalidad que sea compatible con el principio del estado de derecho y con los objetivos generales de la Convención [Europea].[32]

[32] Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Shindler vs. Reino Unido, No. 19840/09, 7 de mayo de 2013, párrafo 101, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119229.

En términos más precisos, el derecho al voto no debe ser limitado en su misma sustancia ni debe ser privado de efectividad.[33]

Con respecto a las restricciones impuestas al derecho al voto como consecuencia de una pena privativa de la libertad, el sistema europeo ha avanzado de un criterio restrictivo a uno progresista. En los siguientes párrafos se realiza un breve recorrido por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo con el fin de conocer los pormenores de esta evolución.

En un inicio, los órganos del sistema europeo consideraron legítimo que las personas condenadas a cumplir una pena de prisión fueran privadas de su derecho a votar. En 1967, la Comisión Europea —hoy extinta— determinó, en el contexto del artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1, que

> las restricciones que por ley o en los hechos son impuestas al derecho a votar de un limitado número de individuos, como los prisioneros condenados que se encuentran cumpliendo su sentencia […] no afecta la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura.[34]

Años después, en el caso H. Vs. Holanda, la Comisión afirmó que la práctica estatal que autoriza al legislador para fijar las condiciones en las cuales será ejercido el derecho al voto

> revela la existencia de un principio generalmente reconocido, conforme al cual ciertas restricciones al derecho a votar pueden ser impuestas a personas sentenciadas a determinados periodos de encarcelamiento.[35]

En razón de lo anterior, la Comisión consideró legítima la disposición estatal que restringía por tres años el ejercicio del derecho al voto

---

33 *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Matthews vs. Reino Unido, No. 24833/94, 18 de febrero de 1999, párrafos 63 y 64, http://portales.te.gob.mx/internacional/content/caso-matthews-vs-reino-unido-no-2483394-juicio-del-18-de-febrero-de-1999-sala-superior-no-3.

34 Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso X. Vs. República Federal Alemana, Aplicación No. 2728/66, 6 de octubre de 1967, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-3020.

35 Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso H. Vs. Holanda, Aplicación No. 9914/82, decisión sobre la admisibilidad, 4 de julio de 1983, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74677.

a todas aquellas personas condenadas a un año o más de prisión,[36] incluso tratándose de delitos no graves.

La opinión de la Comisión fue compartida originalmente por la CEDH. En el caso M.D.U. Vs. Italia,[37] resuelto en 2003, determinó que la suspensión por dos años del derecho al voto de una persona condenada a prisión por fraude fiscal se encontraba justificada con el fin de proteger el adecuado funcionamiento y preservación del régimen democrático, por lo que consideró innecesario someter la medida al test de proporcionalidad y declaró infundada la petición.

Sin embargo, la tendencia de conceder a los estados un amplio margen de apreciación en casos relacionados con el derecho al voto fue abandonada por el Tribunal de Estrasburgo a partir del caso Hirst Vs. Reino Unido,[38] resuelto en 2005. Este precedente marca el inicio de una cadena de jurisprudencias de carácter progresista que llevaría a la Corte Europea a declarar la desproporcionalidad de diversas normas nacionales que restringen el ejercicio del voto a las personas privadas de la libertad.

En Hirst Vs. Reino Unido, el peticionario —condenado a cadena perpetua por homicidio imprudencial— reclamó la incompatibilidad de la norma estatal que restringe en forma general y automática el derecho de todos los prisioneros a votar en las elecciones parlamentarias o locales con la Convención Europea sobre Derechos Humanos. La CEDH sometió esta medida al test de proporcionalidad y concluyó que, aunque

---

36 Actualmente la legislación holandesa no suspende automáticamente el derecho al voto de las personas condenadas a cumplir una pena privativa de la libertad. Los prisioneros que han sido sentenciados irrevocablemente a un año de prisión o más, simultáneamente pueden ser sancionados con la restricción de su derecho a votar de acuerdo con el artículo 54, párrafo segundo, de la Constitución. Asimismo, el artículo B6 de la Ley de Elecciones determina que todos los prisioneros podrán ejercer su derecho al voto por medio de un apoderado. De esta forma, al día de hoy no existe en Holanda una medida que formal o sustantivamente excluya en lo general a las personas privadas de la libertad del derecho a votar. *Cfr.* Schrauwen, Annette, *Access to Electoral Rights. The Netherlands,* European University Institute, Florence-Robert Schuman Centre for Advanced Studies-EUDO Citizenship Observatory, San Domenico di Fiesole, Italia, junio de 2013, p. 4, http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=131Netherlands-FRACIT.pdf.

37 *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso M.D.U. Vs. Italia, No. 58540/00, 28 de enero de 2003, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-44046.

38 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Hirst Vs. Reino Unido, No. 74025/01, 6 de octubre de 2005, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442.

persigue un fin legítimo, es desproporcionada "esencialmente porque consiste en una prohibición automática y absoluta impuesta a todas las personas condenadas a prisión que resultó arbitraria en sus efectos".[39]

Con respecto al margen de apreciación en materia electoral alegado por el Estado, la Corte determinó que

> una restricción tan general, automática e indiscriminada sobre un derecho convencional de vital importancia queda fuera de cualquier margen de apreciación aceptable, no obstante que tan amplio pueda ser ese margen, y debe considerarse incompatible con el Artículo 3 del Protocolo No. 1.[40]

Para llegar a esta determinación, el Tribunal de Estrasburgo realizó una amplia investigación que incluyó:

1) El estudio de las disposiciones del PIDCP.
2) La Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos.
3) Diversos documentos, como las Reglas Penitenciarias Europeas.
4) La revisión de las normas y prácticas de los países contratantes.
5) El análisis de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Canadá en el caso Sauvé Vs. Fiscal General de Canadá (2002)[41] y la Corte Constitucional de Sudáfrica en August y Otro Vs. Comisión Electoral y Otros (1999).[42]

La Corte Europea volvió a pronunciarse acerca del derecho al voto de las personas privadas de la libertad hasta el año 2010, en la sentencia correspondiente al caso Frodl Vs. Austria.[43] El peticionario, Helmut Frodl, responsable de homicidio y condenado a cadena perpetua, alegó

---

39 *Ibidem*, párrafo 76.

40 *Ibidem*, párrafo 82.

41 Suprema Corte de Canadá, Sauvé Vs. Canada, (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519, sentencia del 31 de octubre de 2002, https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do.

42 Corte Constitucional de Sudáfrica, August y Otro Vs. Comisión Electoral y Otros, 1 de abril de 1999, http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1999/3.pdf.

43 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Frodl Vs. Austria, No. 20201/04, 8 de abril de 2010, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98132.

que su expulsión del padrón de electores por la sección 22 de la Ley de Elecciones de la Asamblea Nacional de su país era inconstitucional e invocó el artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1.

Al respecto, la CEDH resolvió que la medida impuesta por el gobierno austriaco no superaba el test de proporcionalidad. Pese a que la restricción se aplicaba únicamente en aquellos casos en los que la pena de prisión era mayor a un año y tratándose de delitos intencionales, la Corte determinó que no reunía los criterios necesarios para ser considerada una medida de carácter excepcional. Apelando al criterio establecido en Hirst Vs. Reino Unido señaló que:

> Además de eliminar las restricciones automáticas y generales es un elemento esencial que la decisión de limitar el derecho al voto de los condenados sea adoptada por una autoridad judicial, tomando en consideración las circunstancias particulares, y la existencia de un vínculo entre la ofensa cometida y los asuntos relacionados con las elecciones e instituciones democráticas.[44]

Como se puede advertir, en este caso, la Corte Europea amplió los alcances del principio general establecido en Hirst. Además de ajustar la legislación electoral al criterio de proporcionalidad —como ocurrió en Hirst—, el Tribunal de Estrasburgo ordenó a las autoridades austriacas someter las restricciones al derecho al voto a control judicial. Esta regla, sin embargo, sería abandonada en los asuntos decididos con posterioridad.

Pocos meses después de Frodl, la Corte resolvió el caso Greens y M.T. Vs. Reino Unido.[45] En esta ocasión no fue necesario realizar un estudio profundo de las normas nacionales y el derecho internacional. A cinco años de la emisión de la sentencia en el caso Hirst, el gobierno británico seguía —y sigue— sin incorporar los cambios legislativos necesarios para garantizar el derecho al sufragio universal con el estándar del artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1.

De acuerdo con cifras aportadas por la Comisión para la Equidad y los Derechos Humanos, para 2010 el retraso en la implementación de

---

44 *Ibidem*, párrafo 34.

45 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Greens y M.T. Vs. Reino Unido, No. 60041/08 y 60054/08, 23 de noviembre de 2010, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101857.

la decisión adoptada en Hirst implicaba una posible afectación a más de 100,000 prisioneros.[46] Considerando esta situación, al pronunciar la sentencia de Greens y M.T., la Corte Europea reiteró sus argumentos acerca de la proporcionalidad de las medidas que restringen el derecho al voto de las personas privadas de la libertad. En este sentido, ordenó al Estado realizar las adecuaciones necesarias para que las normas electorales sean compatibles con los requerimientos de la Convención en un plazo no mayor a seis meses.[47]

Esta segunda determinación no fue suficiente para persuadir a las autoridades británicas para implementar las reformas en las normas electorales exigidas desde la sentencia del caso Hirts en 2005. De hecho, como predijo la Corte en Greens y M.T., las sanciones contra el Reino Unido se han multiplicado[48] en la medida en que ha ido creciendo el interés de las personas privadas de la libertad respecto del tema. En años recientes, los casos Firth y Otros[49] (2014) y McHugh y Otros[50] (2015) revelaron que el acceso al voto continúa siendo un reclamo importante de los ciudadanos privados de la libertad en el Reino Unido.

Ahora bien, después de Hirst Vs. Reino Unido, el precedente más relevante en cuanto al derecho al voto en prisión se encuentra en Scoppola Vs. Italia[51] del año 2012. Desde que la Corte Europea adoptó la senda progresista, este es el único caso en que la legislación electoral logró superar el test de proporcionalidad.

Si bien la legislación italiana contempla restricciones al ejercicio del derecho a votar para aquellas personas que han sido condenadas a

---

46 *Cfr. Ibidem*, párrafo 75.

47 *Cfr. Ibidem*, párrafo 115.

48 *Cfr. Ibidem*, párrafo 120.

49 *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Firth y Otros Vs. Reino Unido, No. 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 y 49036/09, 12 de agosto de 2014, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146273.

50 El caso McHugh y Otros Vs. Reino Unido se integró con las denuncias de 1,015 personas privadas de la libertad, lo que da cuenta del amplio interés en el tema. *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso McHugh y Otros Vs. Reino Unido, No. 51987/08 y 1,014 más, 10 de febrero de 2015, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-151005.

51 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Scoppola Vs. Italia, No. 126/05, 22 de mayo de 2012, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111044.

una pena de prisión, estas restricciones son aplicadas únicamente en casos en los que:

1) La condena de prisión va de tres a cinco años, procediendo la suspensión del derecho al voto por cinco años.
2) La condena supera los cinco años, resultando procedente la privación permanente del derecho a votar —al menos hasta que el condenado demuestre que se ha rehabilitado—.

Asimismo, los condenados a cumplir menos de tres años de prisión, que en principio conservan su derecho al voto, sufrirán la limitación de sus derechos políticos cuando hayan cometido un delito que prevea como pena accesoria la prohibición para ocupar cargos públicos; a saber, los delitos electorales o aquellos cometidos con abuso de poder.[52]

Para los integrantes de la CEDH, en el caso concreto, la restricción en el ejercicio del derecho al voto que se impuso al señor Franco Scoppola como pena adicional a la prisión cumplió tanto con el requisito de legitimidad como con el de proporcionalidad. Respecto del primer requisito, la Corte consideró que la disposición estatal es legítima en la medida en que pretende reforzar la responsabilidad cívica y el respeto al Estado de Derecho, al tiempo que busca asegurar el funcionamiento adecuado y la preservación del régimen democrático.[53]

Acerca de la proporcionalidad de la restricción, la Corte Europea concluyó que el sistema electoral italiano se ajusta a los parámetros del artículo 3 del Protocolo No. 1. A pesar de que las autoridades judiciales no intervienen

> en Italia —destaca la sentencia— el derecho a votar no se limita por una ofensa menor o por una ofensa que, aunque en principio sea más seria, no trae aparejada una sentencia equivalente a tres años de prisión o más, y considera las circunstancias en las que fue cometida y la situación personal del perpetrador.[54]

---

52 *Cfr. Ibidem,* párrafos 33 y ss.

53 *Cfr. Ibidem,* párrafos 90-92.

54 *Ibidem,* párrafo 108.

Para un sector de la doctrina, esta sentencia representa un retroceso en el camino jurisprudencial europeo.[55] Partiendo de lo establecido en Frodl Vs. Austria, en el caso italiano la CEDH analizó si la privación del derecho al voto debe ser determinada necesariamente por un juez, concluyendo que la proporcionalidad de la restricción puede ser garantizada también con una norma que detalle con eficacia las circunstancias por las cuales procede la restricción.[56]

Después de Scoppola, el Tribunal de Estrasburgo no ha vuelto a retomar la discusión acerca del papel de la judicatura en la restricción del derecho al sufragio universal. En 2013 conoció de dos nuevos casos, Söyler Vs. Turquía[57] y Anchugov y Gladkov Vs. Rusia;[58] en ambas oportunidades la Corte recurrió al criterio adoptado en Hirst y concluyó que el Estado había incurrido en una violación al artículo 3 del Protocolo Adicional No. 1, al restringir el derecho al voto a los condenados a prisión.

De igual manera, el caso de Anchugov y Gladkov Vs. Rusia fue resuelto en términos muy similares a los establecidos en Hirst. La Corte determinó que la medida dispuesta en el artículo 32 de la Constitución rusa es desproporcionada, puesto que restringe el derecho al voto a todas las personas condenadas a cumplir con una pena de prisión, independientemente de la duración de la sentencia, de la naturaleza o gravedad de la ofensa y de sus circunstancias individuales.[59] En este orden de ideas, la Corte agregó que:

> El derecho a votar no es un privilegio; en el siglo veintiuno, la presunción de un Estado democrático debe favorecer la inclusión y el sufragio universal se ha convertido en el principio básico. A la luz de la moderna política pública en materia penal y los actuales estándares en derechos humanos, deben presentarse razona-

55 Entre otros véase: Collí Ek, Víctor Manuel, "Derecho de voto y su negación en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y México", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, México, no. 29, julio-diciembre de 2013, pp. 349-361.

56 *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Scoppola…, *op. cit.,* párrafos 97-102.

57 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Söyler Vs. Turquía, No. 29411/07, 17 de septiembre de 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126350.

58 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Anchugov y Gladkov Vs. Rusia, No. 11157/04 y 15162/05, 4 de julio de 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260.

59 *Cfr. Ibidem*, párrafo 101.

> mientos válidos y convincentes para continuar justificando el mantenimiento de restricciones tan generales sobre el derecho a votar de los prisioneros.[60]

Por su parte, el caso Söyler Vs. Turquía está relacionado con la legitimidad de la norma que limita el ejercicio del voto para aquellas personas condenadas por la comisión de delitos intencionales. En su defensa, el Estado alegó que, contrario a lo que ocurre en el Reino Unido, la legislación turca cumple con el requisito de proporcionalidad y que en los últimos años se han ido adoptando reformas progresistas en la materia. Por ejemplo, en 1995 se aprobó una reforma constitucional para excluir de esta restricción a las personas sujetas a proceso con fundamento en el principio de presunción de inocencia, mientras que en 2011 una nueva reforma autorizó el ejercicio del voto a las personas condenadas por delitos imprudenciales.

Pese a los avances normativos demostrados por Turquía, la Corte Europea condenó al Estado por la violación del derecho al voto de Ahmet Atahür Söyler, al considerar que:

1) La suspensión del derecho al voto es una consecuencia automática derivada del estatuto y, por tanto, no se deja a la discreción o supervisión de un juez.[61]
2) La medida es indiscriminada en su aplicación porque no toma en consideración la naturaleza o la gravedad de la ofensa, la duración de la sanción privativa de la libertad o las circunstancias individuales de las personas condenadas.[62]
3) El solo requerimiento del elemento "intención" en la comisión de la ofensa no es suficiente para concluir que el marco normativo vigente protege adecuadamente los derechos en cuestión y no resguarda su esencia ni garantiza su efectividad.[63]
4) La sanción no guarda conexión racional alguna con la conducta y las circunstancias del aplicante.[64]

---

60 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Söyler..., *op. cit.*, párrafo 103.

61 *Cfr. Ibidem,* párrafo 39.

62 *Cfr. Ibidem,* párrafo 41.

63 *Cfr. Ibidem,* párrafo 42.

64 *Cfr. Ibidem,* párrafo 45.

Esta no fue la última sanción que recibió Turquía por su legislación electoral. Al año siguiente, las autoridades turcas volvieron a comparecer ante la CEDH, esta vez en el marco del caso Murat Vural.[65] La sentencia se emitió en términos muy similares al caso Söyler, lo que confirmó el parámetro de proporcionalidad establecido en Hirst.

Como se muestra en este apartado, durante la última década, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha consolidado una postura progresista con respecto al derecho al sufragio de las personas condenadas a cumplir con una pena privativa de la libertad, declarando inadmisible cualquier restricción fundada en normas de aplicación abstracta. Asimismo, ha reconocido la relevancia de la intervención judicial como medio para garantizar la proporcionalidad de las limitaciones al ejercicio del voto de las personas en prisión, precisando que este criterio puede hacerse efectivo con normas que detallen las circunstancias por las cuales procede la restricción.

### Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado acerca del derecho al voto de las personas privadas de la libertad en dos ocasiones: Dissanayake, Mudiyanselage Sumanaweera Banda vs. Sri Lanka[66] y Denis Yevdokimov y Artiom Rezanov vs. Federación de Rusia.[67]

En ambos casos el Comité apeló a lo establecido en su Comentario General No. 25 y determinó que los estados incurrieron en una violación del artículo 25 del PIDCP, al concluir que sus leyes prevén la

---

65 *Cfr.* Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Murat Vural vs. Turquía, No. 9540/07, 21 de octubre de 2014, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147284.

66 Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 1373/2005, 2005, http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx%3Fenc%3D6QkG1d%252FPPRiCAqhKb7yhsuPx7DCNvnzzSMxjTH%252BdDOrw%252BBz43ZXySD8lJuOP77IWdnWqfPBEu7SQSKnB9F6lVctsFgJgZOaVvurPRXfq%252BvMVAkVbpVWfvsPllJCwSiKjaU1ic%252BQhVSrDsCgjkWwyXA%253D%253D+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx.

67 Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 1410/2005, 2005, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f101%2fD%2f1410%2f2005&Lang=en.

privación del derecho al voto para toda persona condenada a una pena de prisión, sin justificar en qué forma esta medida cumple con el criterio de razonabilidad exigido por el Pacto.

En el caso de Sumanaweera Banda (2005), el Comité destacó además que Sri Lanka omitió explicar en qué sentido las restricciones al derecho de las personas privadas de la libertad a votar y a ser votado guardaban proporcionalidad entre el delito cometido y la pena impuesta.[68]

Pese a que los precedentes del Comité de Derechos Humanos se limitan a los casos aquí señalados, la postura es clara: cualquier restricción impuesta por los estados al derecho al sufragio universal de las personas privadas de la libertad deberá ajustarse a un estricto parámetro de proporcionalidad.

### Avances jurisprudenciales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos en materia de derechos de las personas privadas de la libertad

Como se menciona al inicio de este apartado, el sistema interamericano aún no cuenta con precedentes que evalúen la legitimidad de las medidas estatales que restringen o limitan el derecho al voto de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, esto no impide analizar el tema a la luz de los estándares generales en materia penitenciaria y las restricciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos establecidos tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana.

En efecto, a lo largo de su trayectoria, los órganos regionales han fijado estándares relativos a las condiciones de detención que deben ser observadas en los centros penitenciarios,[69] enfatizando la condición

[68] *Ibidem*, párrafo 8.5.

[69] De acuerdo con Florentín Meléndez, las condiciones carcelarias han sido estudiadas por la Corte Interamericana en por lo menos 25 casos contenciosos seguidos contra 10 países distintos. *Cfr.* Meléndez, Florentín, *Los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas. Comentarios sobre jurisprudencia y doctrina del Sistema Interamericano*, Ponencia,

de garante del Estado del derecho a la integridad personal de todo individuo que se halla en su custodia.[70] Particularmente, la Corte de San José se ha pronunciado acerca de:

1) El principio de trato humano y respeto a la dignidad de los condenados a cumplir una pena de prisión.[71]
2) Las condiciones sanitarias en las cárceles.[72]
3) El deber del Estado de salvaguardar la salud de los reclusos, brindándoles, entre otras cosas, la atención médica requerida.[73]
4) La incomunicación y aislamiento en instalaciones penitenciarias.[74]
5) La práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en centros penitenciarios y su relación con detenciones arbitrarias.[75]

---

Ciudad de México, México, junio de 2006, p. 2, http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-554s.pdf.

70 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, sentencia del 4 de junio de 2006, serie C No. 149, párrafo 138, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf; Caso Baldeón García Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 6 de abril de 2006, serie C No. 147, párrafo 120, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_147_esp1.pdf, y Caso López Álvarez Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C No. 141, párrafos 104-106, http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_141_esp.pdf.

71 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 20 de junio de 2005, serie C No. 126, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf.

72 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 18 de septiembre de 2003, serie C No. 100, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf; también Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2004, serie C No. 119, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf.

73 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Díaz Peña Vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de junio de 2012, serie C No. 244, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_244_esp.pdf.

74 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire Vs. Trinidad y Tobago, Excepciones Preliminares, sentencia del 1 de septiembre de 2001, serie C No. 80, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_80_esp.pdf.

75 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi Vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C No. 114, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf, y Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 27 de noviembre de 2003, serie C No. 103, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_103_esp.pdf.

6) La imposibilidad del Estado de invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano.[76]

El estudio de las condiciones carcelarias ha llevado a la Corte IDH a establecer como criterio general que la privación de la libertad no despoja a las personas de su titularidad respecto de todos los derechos humanos. En este sentido, en el caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay, los jueces resolvieron que:

> La privación de libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal. Pueden, por ejemplo, verse restringidos los derechos de privacidad y de intimidad familiar. Esta restricción de derechos, consecuencia de la privación de libertad o efecto colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa, puesto que toda restricción a un derecho humano sólo es justificable ante el Derecho Internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática.
>
> La restricción de otros derechos, por el contrario —como la vida, la integridad personal, la libertad religiosa y el debido proceso— no sólo no tiene justificación fundada en la privación de libertad, sino que también está prohibida por el derecho internacional. Dichos derechos deben ser efectivamente respetados y garantizados como los de cualquier persona no sometida a privación de libertad.[77]

Además de los casos contenciosos, la Corte Interamericana ha acudido al criterio de posición de garante del Estado para conceder medidas precautorias en asuntos que involucran a personas privadas de la libertad. Un ejemplo es la resolución correspondiente al Asunto del Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), en el cual los jueces regionales ordenaron al Estado venezolano adoptar las medidas necesarias para que los reclusos fueran alojados en diferentes secciones dentro del establecimiento carcelario, considerando categorías como el sexo y la edad, sus antecedentes y los

---

76 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Díaz Peña…, *op. cit.*

77 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Instituto de Reeducación…, *op. cit.*, párrafos 154-155.

motivos de la detención, entre otros. Asimismo, tomando en cuenta las circunstancias de este asunto, la Corte se pronunció acerca de la prohibición del uso de la fuerza de las autoridades penitenciarias en el mantenimiento de la disciplina y la aplicación de sanciones en el centro de reclusión.[78]

Más adelante, en el marco de los Asuntos de determinados centros penitenciarios de Venezuela de 2011, la Corte IDH concedió medidas precautorias a favor de la población de cuatro centros penitenciarios que se encontraban en riesgo de sufrir muertes violentas y atentados contra la integridad personal tanto por los agentes estales como por los otros reclusos.[79]

El estándar regional de las restricciones de los derechos de las personas privadas de la libertad se complementa con la jurisprudencia en materia de derechos políticos. A pesar de no ser numerosos, estos precedentes revelan con claridad la postura de la Corte con respecto a los alcances del artículo 23 de la CADH.

Se trata de los casos Yatama Vs. Nicaragua[80] y Castañeda Gutman Vs. México,[81] en los que la Corte de San José determinó que:

> Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos

---

78 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asunto del Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela, resolución del 2 de febrero de 2007, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/centro_se_01.pdf.

79 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asuntos de determinados centros penitenciarios de Venezuela, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, resolución del 6 de julio de 2011, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/centrospenitenciarios_se_01.pdf.

80 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C No. 127, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

81 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C No. 184, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc.

> tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.[82]

Asimismo, la Corte reconoció que el derecho al voto:

> es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.[83]

Finalmente, en lo que se refiere a las restricciones al ejercicio de los derechos políticos, destacó que:

> La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.[84]

Los criterios de la Corte de San José en materia de derechos políticos, analizados en conjunción con los estándares de la restricción a los derechos de las personas privadas de la libertad, apuntan hacia la eventual adopción de una postura progresista respecto del ejercicio del derecho al voto en prisión. Partiendo de los precedentes citados en este apartado, parece plausible que, en el momento en que la Corte IDH tenga la oportunidad de pronunciarse acerca del tema, la resolución será cercana o muy similar a la adoptada por la CEDH en Hirst Vs. Reino Unido y casos posteriores.

---

82 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama…, *op. cit.*, párrafo 195, y Caso Castañeda Gutman…, *op. cit.*, párrafo 145.

83 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama…, *op. cit.*, párrafo 147.

84 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman…, *op. cit.*, párrafo 149.

Durante la redacción de esta investigación tuve noticia de que en 2014 la Comisión Interamericana recibió una petición contra el Estado argentino por la exclusión automática de los condenados del padrón de electores, en términos de los artículos 12 y 19.2 del Código Penal y 3.e del Código Electoral Nacional. La petición, cuya admisión se encuentra pendiente, fue presentada por la Procuración Penitenciaria de la Nación en representación de una persona condenada que expresó su derecho a votar.[85]

En tanto, la Comisión Interamericana ha puesto el tema en la mesa en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, publicado en 2013. En específico, la Comisión señaló:

> 273. […] si bien el derecho al voto de los reclusos en general es un tema complejo que amerita un análisis mucho más amplio en el que se tome en cuenta el desarrollo actual del derecho internacional y los avances legislativos alcanzados por algunos Estados en esta materia, resulta claro para la Comisión que en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva el ejercicio de este derecho al voto está efectivamente garantizado por los artículos 23 y 8.2 de la Convención Americana. En otras palabras, la Comisión considera que no existe fundamento jurídico válido alguno, congruente con el régimen establecido por la Convención Americana, que sustente una restricción a este derecho a aquellas personas en custodia del Estado como medida cautelar.
>
> 274. En primer lugar, porque de acuerdo con el propio artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos contenidos en su numeral (1) solamente puede reglamentarse por las razones expresamente indicadas en el numeral (2), las cuales, como resulta evidente, no son aplicables a las personas sobre las cuales aún no ha recaído una sentencia firme. Pero además, porque tal restricción es claramente incompatible con el derecho a la presunción de inocencia, que como ya se mencionó, es el punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva. Por tanto, y tomando en consideración que el objeto natural de esta medida es garantizar los fines del proceso penal, carece de todo sentido el no permitir que las personas en prisión preventiva ejerzan su derecho al voto.[86]

---

85 Los detalles de la petición pueden ser consultados en la página web de la Procuración Penitenciaria de la Nación http://www.ppn.gov.ar/?q=La_PPN_%20llevo_la_discusion_por_el_voto_de_las_personas_condenadas_a_la_CIDH.

86 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión..., *op. cit.*

## Grados de restricción del derecho al voto de las personas privadas de la libertad en el derecho comparado

Siguiendo con el análisis del derecho al voto de las personas privadas de la libertad en el contexto internacional, en este apartado se presentan las diferentes posturas que han adoptado acerca del tema los países democráticos de Europa y América. Considerando que un estudio de derecho comparado exige más que la simple descripción de las normas, esta sección se nutre de una gama de fuentes que incluye tanto disposiciones legislativas en materia electoral como decisiones judiciales relevantes de las cortes nacionales, opiniones doctrinarias e informes especializados.

Ahora bien, partiendo de que la jurisprudencia internacional ha reconocido que el ejercicio del derecho al voto admite restricciones,[87] este apartado se desarrolla a partir de los diversos grados en los que cada país restringe el voto a las personas privadas de la libertad. En este sentido, comienza con la presentación de las experiencias nacionales que contemplan la suspensión de los derechos civiles y políticos como una pena accesoria a la prisión, para todos los casos y sin considerar las condiciones particulares del sentenciado.

Continúa con aquellos países cuya legislación establece limitaciones al sufragio, atendiendo al tipo de delito o la duración de la pena privativa de la libertad, y aquellos que dejan la imposición de esta sanción al criterio de una autoridad judicial.

Finalmente, se aboca al estudio de los sistemas electorales que no contemplan algún tipo de limitación al derecho al voto de las personas privadas de la libertad, presentando ejemplos de los mecanismos nacionales diseñados para garantizar el ejercicio del sufragio en el contexto penitenciario.

87 *Vid. supra,* apartado 3 de este capítulo.

## Restricción del derecho al voto de personas sometidas a un proceso judicial que se encuentran en prisión preventiva

Este es el mayor grado de restricción. En este punto se engloba a los países que establecen en su legislación la restricción de los derechos políticos de las personas que están sujetas a un proceso judicial —es decir, la restricción aplica incluso si la persona no ha sido declarada culpable—, violando de esta manera el derecho de presunción de inocencia.

En América, en este tipo de restricción se encuentra como ejemplo El Salvador, Chile, Uruguay, Honduras y 48 entidades de Estados Unidos de América[88] que la establecen en el ámbito constitucional.

En el caso de El Salvador, de conformidad con su Constitución, la ciudadanía se adquiere al cumplir los 18 años de edad,[89] y el ejercicio del sufragio es un derecho[90] y un deber,[91] el cual puede suspenderse por auto de prisión formal[92] y perderse al ser condenado por un delito.[93]

Tratándose de Chile, la Constitución excluye del concepto de ciudadano a las personas condenadas a penas privativas de la libertad[94] y de forma expresa señala la suspensión de los derechos de ciudadanía a las personas sujetas a proceso.[95]

---

88 En el caso de Estados Unidos de América, las cuestiones electorales, incluso para elecciones de cargos federales, son organizadas por cada estado. En algunos de los estados la restricción es para procesados, sentenciados y, en ocasiones, trasciende una vez cumplida la pena. Solo en los estados de Maine y Vermont no existen restricciones y los presos pueden votar. *Cfr.* Procon, *State Felon Voting Laws*, 2015, http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000286.

89 *Cfr.* Asamblea Legislativa, Constitución de la República de El Salvador, El Salvador, 16 de diciembre de 1983, artículo 71, http://www.asamblea.gob.sv.

90 *Cfr. Ibidem*, artículo 72.

91 *Cfr. Ibidem*, artículo 73.

92 *Cfr. Ibidem*, artículo 74.

93 *Cfr. Ibidem*, artículo 75.

94 *Cfr.* Congreso Nacional, Constitución Política de la República de Chile, Chile, 24 de octubre de 1980, artículos 13 y 17, https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf.

95 *Cfr. Ibidem*, artículo 16.

En Uruguay[96] y en Honduras,[97] se señala de igual forma la suspensión de los derechos de ciudadanía a las personas sujetas a proceso penal, siempre que la sentencia prevea una pena de prisión.

Por otra parte, en Europa el único ejemplo es el de Bélgica, donde la restricción se encuentra en la ley electoral. En este caso, la Constitución hace referencia únicamente a que las leyes determinarán las categorías de exclusión del derecho al voto.[98] Así, en el Código Electoral se establece que las personas procesadas y condenadas tendrán, dependiendo de la falta, una suspensión temporal o definitiva del derecho al sufragio.[99]

Como se observa en los anteriores ejemplos, el solo hecho de estar sujeto a un proceso trae aparejada la suspensión de los derechos de ciudadanía como lo es el de ejercer el voto. En casos más graves, no solo pueden suspenderse, sino perderse definitivamente al ser condenados. En este sentido, la suspensión durante el proceso opera como una medida previa a la pérdida definitiva que supondría una condena penal.

Las legislaciones antes descritas, en las cuales se establecen las restricciones al voto solo por el hecho de estar sujeto a un proceso, han sido señaladas como violatorias del principio de presunción de inocencia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, citado anteriormente.

### Restricción del derecho al voto de personas sentenciadas a cumplir con una pena de prisión

En un menor grado de restricción se encuentran las legislaciones de los países 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.

---

96 *Cfr.* Asamblea General, Constitución de la República Oriental de Uruguay, Uruguay, 1967, artículo 80, http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm.

97 *Cfr.* Congreso Nacional, Constitución Política de la República de Honduras, Honduras, 1982, artículo 41, http://www.congresonacional.hn.

98 *Cfr.* Congreso Nacional, La Constitution Belge, Bélgica, 17 de febrero de 1994, artículos 8 y 61, http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

99 *Cfr.* Congreso Nacional, Code Electoral Belge, Bélgica, 1 de septiembre de 2012, artículos 1, 6 y 7, http://www.elections.fgov.be.

En América, en este tipo de restricción está Guatemala,[100] Haití,[101] República Dominicana,[102] Brasil[103] y Ecuador,[104] y en Europa, Armenia,[105] Estonia,[106] Rusia[107] y Reino Unido.[108] 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.

En el caso de Guatemala, en 2011 se puso en la mesa el tema del voto de las personas en prisión preventiva. Sin embargo, no logró concretarse y aunque constitucionalmente las personas sujetas a proceso tienen el derecho al voto, en la práctica este derecho no se puede ejercer porque no se han establecido los mecanismos materiales, en cuanto a estructura y organización, para hacerlo.[109]

---

100 *Cfr.* Congreso de la República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo de 1985, artículos 136, 147 y 148, y Ley Electoral de Partidos Políticos, 2007, artículos 4 y 5, http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php.

101 *Cfr.* Asamblea Nacional, Constitution de la République D`Haiti, Haití, 29 de marzo de 1987, artículos 20, 21 y 53, http://www.leparlementhaitien.info, y Décret Electoral, 2 de marzo de 2015, artículo 24, http://www.haitilibre.com/docs/decretelectoral2015.pdf.

102 *Cfr.* Congreso Nacional de la República Dominicana, Constitución Dominicana, 26 de enero de 2010, artículos 21, 22, 23 y 24, http://www.senado.gob.do.

103 *Cfr.* Congreso Nacional, Constituição da República Federativa Do Brasil, Brasil, 5 de octubre de 1988, artículos 14 y 15, http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html.

104 *Cfr.* Asamblea Nacional, Constitución de la República de Ecuador, Ecuador, 20 de octubre de 2008, artículo 62, http://www.asambleanacional.gob.ec/es.

105 *Cfr.* Asamblea Nacional, Constitution of the Republic of Armenia, Armenia, 5 de julio de 1995, artículo 30, http://web.archive.org/web/20120216002233/http://www.president.am/library/constitution/eng/?chapter=2&pn=3.

106 *Cfr.* Riigikogu, Constitution of the Republic of Estonia, Estonia, 28 de junio de 1992, artículo 58, http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=11534.

107 *Cfr.* Asamblea Federal, Constitución de la Federación Rusa, Rusia, 12 de diciembre de 1993, artículo 32, https://mbarral.webs.ull.es/rusconst.html.

108 *Cfr.* Parlamento de Inglaterra, Representation of the People Act, Inglaterra, 16 de julio de 1985, c. 5, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/50.

109 "Presos podrían emitir su voto", en *Prensa Libre*, Guatemala, Guatemala, 28 de marzo de 2011, http://www.prensalibre.com/noticias/Presos-podrian-emitir-voto_0_452354788.html.

Con respecto a República Dominicana, en 2014 la Junta Central Electoral y la Procuraduría General de la República celebraron un convenio para colaborar en la organización de los comicios en centros de reclusión para ser instrumentados en las elecciones de 2016.[110]

Por último, en Brasil ya se han registrado votaciones por parte de los presos en prisión preventiva, las cuales han sido organizadas por el Tribunal Electoral Superior. No obstante este avance, la efectiva participación de las personas procesadas sigue siendo baja, en virtud de que no se instalan urnas en todos los centros de reclusión.[111]

Una crítica a este grado de restricción ha sido debatida en cortes internacionales y se ha señalado que transgrede el principio de proporcionalidad, además de que constituye medidas arbitrarias y no excepcionales.[112]

### Restricción del derecho al voto atendiendo al tipo de delito o a la duración de la pena de prisión

Existen legislaciones que permiten el voto de las personas procesadas y también de las sentenciadas, salvo algunas excepciones que están determinadas por el tipo de delito cometido, que en algunos casos es de tipo penal (por ejemplo, cometer un delito electoral); en otros, debido a la gravedad de la falta, y en otros más, conforme a la intencionalidad. En este último supuesto se mantiene el derecho al voto de los condenados a delitos culposos.

En Costa Rica, en el ámbito constitucional se establece la suspensión de los derechos políticos en los casos en los que la sentencia

---

110 Campos, Niza, "Presos preventivos podrán votar en las próximas elecciones", en *Diario Libre*, Santo Domingo, República Dominicana, 8 de diciembre de 2014, http://www.diariolibre.com/noticias/presos-preventivos-podrn-votar-en-las-prximas-elecciones-AADL917241.

111 Para que se instale una urna en un centro de reclusión se requieren al menos 50 personas inscritas aptas para votar. Severiano, Adneison, "Menos de 2% dos presos provisórios poderão votar nas eleições, no AM", *G1 AM*, Amazonas, Brasil, 2 de octubre de 2014, http://g1.globo.com/am/amazonas/eleicoes/2014/noticia/2014/10/menos-de-2-dos-presos-provisorios-poderao-votar-nas-eleicoes-no-am.html.

112 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Hirst..., *op. cit.*, párrafo 76.

imponga dicha sanción,[113] la cual es complementada por el Código Electoral que dispone en su artículo 282:

> ARTÍCULO 282.- Suspensión de derechos políticos A los responsables de los delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años, se les impondrá, además de la pena principal, la accesoria de suspensión de los derechos políticos por el mismo plazo de la pena principal.[114]

Como se puede observar, la suspensión de los derechos políticos en Costa Rica solo se da cuando se comete un delito electoral y, además, se imponga una pena de prisión de tres o más años; es decir, no se suspenden los derechos políticos de personas sujetas a proceso, de personas sentenciadas que cometieron un delito distinto a un delito electoral ni de personas que cometieron un delito electoral con pena inferior a tres años.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es quien toma las medidas necesarias para la instalación de juntas receptoras de votos en los principales centros penitenciarios del país, para lo cual ordena la creación de los distritos electorales correspondientes.[115]

Otro caso es Argentina. En el ámbito constitucional no existe restricción, pero el Código Electoral Nacional establece, en su artículo 3, lo siguiente:

> Art. 3. QUIÉNES ESTÁN EXCLUIDOS. Están excluidos del padrón electoral:
>
> [...]
>
> d) Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad;
>
> e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena;

---

113 *Cfr.* Asamblea Legislativa, Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949, Costa Rica, artículos 91 y 93, http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/paginas/constituci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20costa%20rica.aspx.

114 Asamblea Legislativa, Código Electoral, Ley No. 8765, Costa Rica, 2 de septiembre de 2009, artículo 282, www.tse.go.cr.

115 *Cfr.* Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios, Decreto 10-1997, Costa Rica, 22 de septiembre de 1997, http://www.tse.go.cr.

> f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis;
> g) Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por el doble término de la duración de la sanción;
> [...]
> i) Los declarados rebeldes en causa penal, hasta que cese la rebeldía o se opere la prescripción:[116]

Con respecto al inciso d, hay que señalar que por resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dicha disposición se declaró inconstitucional,[117] por lo que el artículo fue reformado para derogar el inciso y agregar un artículo 3 bis que señala:

> Art. 3° bis.- Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.[118]

La anterior disposición otorga a la Cámara Nacional Electoral la facultad de confeccionar un Registro de Electores Privados de Libertad,[119] la habilitación de las mesas de votación en cada establecimiento de detención[120] y la designación de las autoridades que presidirán las mesas.[121]

---

116 Congreso de la Nación, Código Electoral Nacional, Ley 19945, Argentina, 19 de diciembre de 1972, artículo 3, http://www.electoral.gov.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/19945.pdf.

117 Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, Id Infojus: FA02000004, sentencia del 9 de abril de 2002, http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mignone-emilio-fermin-amparo-fa02000004-2002-04-09/123456789-400-0002-0ots-eupmocsollaf.

118 Congreso de la Nación, Código Electoral..., *op. cit.*, adicionado por el artículo 4 de la Ley 25858 del 6 de enero de 2004.

119 Las listas deben ser remitidas por lo menos 45 días antes del acto electoral a todas las cárceles de cada distrito, para que sean del conocimiento de los internos y las autoridades señalen al Registro de Electores Privados de Libertad las anomalías o errores que detecten, para su eventual corrección.

120 La legislación electoral contempla la obligación de habilitar un recinto de fácil acceso para que los electores emitan su voto en absoluto secreto, debiendo satisfacer las características mínimas del cuarto oscuro (cuando razones de seguridad lo aconsejen, la Cámara Nacional Electoral podrá autorizar la instalación de cuartos oscuros móviles).

121 Los partidos políticos deben informar a las Juntas Electorales Nacionales, al menos 10 días antes de la fecha de la elección, la nómina de fiscales que actuarán en las unidades de detención.

Aquellos que figuren en el Registro de Electores Privados de Libertad tienen derecho a sufragar exhibiendo su documento de identidad, mediante la utilización del sistema de boleta única, adjudicándose los votos según el último domicilio que figura en el documento, pudiendo votar por las fórmulas de candidatos del lugar de su domicilio originario.[122]

Los votos emitidos en los distintos establecimientos penitenciarios[123] son remitidos a la Cámara Nacional Electoral que, luego de realizar el escrutinio, labra un acta remitiéndola posteriormente a cada una de las Juntas Electorales Nacionales con asiento en cada distrito del país.[124]

Por último, con respecto a los incisos e, f y g del artículo 3 del Código Electoral Nacional, se puede observar que la restricción solo es en casos de delitos dolosos, deserción calificada y faltas relacionadas con juegos prohibidos. No obstante lo anterior, en la práctica solo se ha permitido el voto a los condenados que han impugnado las disposiciones de la ley electoral y obtuvieron una resolución favorable.[125]

## Restricción del derecho al voto de las personas privadas de la libertad por decisión judicial

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:

---

122 Congreso de la Nación, Código Electoral…, *op. cit.*, adicionado por artículo 4 de la Ley 25858 del 6 de enero de 2004.

123 Las autoridades penitenciarias que se encuentren cumpliendo funciones el día del comicio no pueden emitir su voto en tales establecimientos.

124 *Cfr.* Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1291/2006 por el que se reglamenta el artículo 3 bis del Código Electoral Nacional, Argentina, 25 de septiembre de 2006, artículo 10, www.mininterior.gov.ar.

125 *Cfr.* Filippini, Leonardo y Rossi, Felicitas, "Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas", en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, Argentina, año 13, no. 1, noviembre de 2012, http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-13/13JURIDICA_07FILIPPINI.pdf.

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. Es el caso de Alemania, donde la sección 45 del Código Penal determina:

> (1) La persona que ha sido sentenciada por un delito a cumplir una pena de prisión no menor a un año perderá, por un periodo de 5 años, la capacidad para ocupar un cargo público, para votar y para ser electo en comicios públicos.
> (2) La corte podrá privar a la persona condenada de la capacidad indicada en la subsección (1) por un periodo de dos a cinco años si la ley expresamente lo establece.
> [...]
> (5) La corte podrá privar a la persona condenada del derecho a participar en las elecciones o a votar en los asuntos públicos por un periodo de dos a cinco años si la ley expresamente lo establece.[126]

Aunado a lo anterior, el mismo Código establece la suspensión del derecho al voto como medida complementaria a la prisión tratándose de delitos cometidos contra la seguridad pública:

> Sección 109i.
> Además de la sentencia de encarcelamiento de no menos de un año por una ofensa contemplada en las secciones 109e a 109f [delitos contra la seguridad pública], la corte puede ordenar la pérdida de la capacidad para ocupar un cargo público, para votar y para ser electo en comicios públicos (sección 45/2) y (5)).[127]

Otros ejemplos relevantes se encuentran en países como Noruega, cuyo Código Civil dispone que la suspensión del derecho al voto será ordenada necesariamente por decisión judicial,[128] y Portugal, donde

---

126 Bundesgesetzblatt, Código Penal, Alemania, en la versión promulgada el 13 de noviembre de 1998 en la Gaceta de Leyes Federales, p. 3322, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf.

127 *Idem*.

128 *Cfr.* White, Isobel, "Prisoners' Voting Rights", Londres, Reino Unido, 2012, http://www.procon.org/sourcefiles/UK-report-eu-felon-voting.pdf.

la ley electoral determina que los derechos políticos podrán restringirse únicamente por vía judicial.[129]

Asimismo, en estados como Grecia, las normas establecen que el derecho al voto se suspenderá cuando la pena privativa de la libertad sea mayor a 10 años. En caso de que la sanción sea menor, corresponde al juez decidir acerca de la imposición de restricciones al ejercicio de los derechos políticos por un periodo de dos a 10 años, de acuerdo con el artículo 60 del Código Penal. Además, conforme al artículo 66 del mismo ordenamiento, las personas privadas de la libertad podrán apelar la determinación que suspende su derecho al voto durante los tres y cinco años de su condena, dependiendo de la naturaleza de su ofensa.[130]

De acuerdo con el informe del EUDO Citizenship Observatory[131] respecto del acceso a los derechos electorales en Grecia, a pesar de que las normas toman en cuenta la duración de la pena de prisión al restringir el derecho al voto, por muchos años todos los condenados estuvieron impedidos materialmente para participar en los comicios debido a la ausencia de casillas especiales en los centros de reclusión. Fue hasta 1996 cuando las autoridades tomaron el asunto en sus manos.

## Reconocimiento del derecho al voto de las personas privadas de la libertad

El último grupo de países que se analizará son aquellos que no imponen algún tipo de limitación para que las personas condenadas a cumplir con una pena de prisión ejerciten su derecho al voto. Estas normas contrastan con las legislaciones nacionales que restringen en forma absoluta el ejercicio de este derecho a las personas privadas de la libertad y, considerando los criterios establecidos por la jurisprudencia internacional, representan el parámetro más progresista en la materia.

---

129 *Cfr.* Asamblea de la República, Ley Electoral para la Elección del Parlamento Portugués (No. 14/79), Portugal, 16 de mayo de 1979, artículo 2, http://www.cne.pt/content/legislacao-eleitoral.

130 *Cfr.* Christopoulos, Dimitris, *Access to Electoral Rights in Greece,* European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Italia, junio de 2013, p. 2, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29813/ER_2013_16-Greece-FRACIT.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

131 *Cfr. Idem*.

En principio, esta investigación reveló que más de la mitad de los países que integran la Unión Europea se encuentra 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.

Por citar un ejemplo, en Irlanda no existe disposición constitucional que prohíba explícitamente a los prisioneros votar en las elecciones nacionales.[132] Sin embargo, por largos años las personas privadas de la libertad sufrieron una limitación material para ejercer este derecho debido a la ausencia de medidas administrativas que les permitieran acceder a las urnas.

Así las cosas: el ejercicio del voto en prisión no fue una realidad en este país sino hasta 2006. Mediante una enmienda a la Ley Electoral —impulsada en gran medida por la sentencia de la Corte Europea en el caso Hirst Vs. Reino Unido—[133] se determinó el procedimiento para que los prisioneros puedan registrarse en la lista de electores a fin de votar y participar en referéndums, sea por medio del correo o en las casillas instaladas en las instituciones penitenciarias.

Con respecto al registro, el artículo 32 de la Ley Electoral establece:

> 1. Los votantes que se encuentren en casas de arresto, centros de detención e instituciones penitenciarias deberán ser registrados en la lista de votantes del territorio que han declarado como su lugar de residencia. Si tal persona no ha

[132] En específico, el artículo 16 de la Constitución irlandesa prohíbe que el derecho al voto se limite por razones de sexo, pero autoriza al legislador para imponer otras restricciones. Al respecto, el párrafo segundo determina que: 1) Todos los ciudadanos y 2) aquellas personas en el Estado que determinen las leyes, sin distinción de sexo, que han alcanzado la edad de 18 años y que no se encuentran descalificadas por la ley y cumplen con las provisiones legales relativas a la elección de los miembros del Dáil Éireann (casa de representantes), tendrán derecho a votar en la elección de los miembros del Dáil Éireann. Parlamento Nacional (*Oireachtas*), Constitución de Irlanda, Irlanda, 1 de julio de 1937, http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html.

[133] El proceso de aprobación de la reforma de 2006 a la Ley Electoral Irlandesa ha sido estudiado, entre otros, por Hamilton, Claire y Lines, Rick, "The campaing for prisioners voting rights in Ireland", en Ecwald, Alec y Rottinghaus, Brando (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2009, pp. 205-220.

> declarado su lugar de residencia, a petición por escrito, deberá ser registrada en la lista de votantes del territorio donde esté situada la casa de arresto, centro de detención o institución penitenciaria. La persona que declare su lugar de residencia antes de ser situada en una casa de arresto, centro de detención o institución penitenciaria no podrá ser registrada en la lista de votantes correspondiente a la casa de arresto, centro de detención o institución penitenciaria.[134]

Una vez registradas, las personas condenadas a prisión pueden votar en la institución en la que estén cumpliendo la sentencia.[135] En caso de que los votantes privados de la libertad no puedan asistir a las urnas debido a su edad o estado de salud, podrán hacerlo mediante correo.[136]

En Lituania, el voto en reclusión se lleva a cabo también por correo,[137] mientras que en Serbia la Ley de Elecciones de Diputados prevé el establecimiento de casillas especiales en los centros de reclusión.[138]

Ahora bien, en el continente americano, el número de países que reconocen el derecho al voto en prisión sin restricción alguna se reduce a Canadá,[139] Colombia, Panamá y Bolivia.

En el caso de Colombia, el artículo 57 del Código Penitenciario y Carcelario determina que los detenidos privados de la libertad podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. Resulta interesante destacar también que el mismo artículo prohíbe el proselitismo político en las cárceles.[140]

Por su parte, Panamá no cuenta aún con disposiciones específicas que regulen los mecanismos institucionales para que la población

---

134 Parlamento Nacional (*Oireachtas*), Enmienda a la Ley Electoral, Irlanda, 2006, artículo 32, http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/33/enacted/en/print.html.

135 *Cfr. Ibidem*, artículo 64.

136 *Cfr. Ibidem*, artículo 57.

137 *Cfr.* Zalimas, Dainius, "Access to Electoral Rights in Lithuania", European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Italia, 2013, http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1320-Lithuania-FRACIT.pdf.

138 *Cfr.* Asamblea Nacional de la República de Serbia, Enmienda y modificaciones a la Ley de Elecciones de Diputados, Serbia, 2000, artículo 72b, http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3871.

139 *Cfr.* Suprema Corte de Canadá, Sauvé Vs. Canada..., *op. cit.*

140 *Cfr.* Congreso de Colombia, Código Penitenciario y Carcelario, Colombia, 19 de agosto de 1993, artículo 57, http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Normativa/Leyes.

carcelaria participe en las elecciones. No obstante, en 2013 la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe constató que los centros de reclusión en este país "ya cuentan con experiencias incipientes de participación de las personas privadas de libertad".[141]

Tratándose de Bolivia, el artículo 28 de la Nueva Constitución del Estado determina que los derechos políticos —entre los cuales se incluye el sufragio universal— se suspenderán mediante sentencia judicial ejecutoriada, únicamente en los siguientes casos:

1) Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.
2) Por defraudación de recursos públicos.
3) Por traición a la patria.[142]

La administración y ejecución de los procesos electorales corresponde a los Tribunales Departamentales Electorales, instancias responsables de realizar el empadronamiento de las personas en edad para votar, incluidas aquellas que se encuentran privadas de la libertad, e instalar las mesas de votación, entre otras.[143]

A pesar de que la experiencia boliviana en la materia es reciente, el proceso electoral del 12 de octubre de 2014 arrojó información valiosa acerca de los obstáculos que enfrentan las personas privadas de la libertad para ejercer su derecho a votar. El día de elección, la Defensoría del Pueblo realizó una visita a diversos centros penitenciarios,[144] en la

[141] Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe, Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá, Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, 2013, p. 9, https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf.

[142] Honorable Congreso Nacional, Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Bolivia, 2008, http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/.

[143] *Cfr.* Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Bolivia, 16 de junio de 2010, artículo 38, http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley_N_018.pdf.

[144] *Cfr.* Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, Informe de la verificación defensorial realizada en recintos electorales en las elecciones del 12 de octubre de 2014, La Paz, Bolivia, p. 11, http://www.defensoria.gob.bo/archivos/EleccionesFin_1_carta.pdf.

que se evidenció que el bajo número de votantes privados de la libertad derivó de las fallas en el proceso de empadronamiento imputables a los Tribunales Departamentales Electorales. Asimismo, se presentaron irregularidades en la instalación de las mesas de votación en los centros penitenciarios.

## Ejemplos de sufragio en centros de reclusión

El derecho al voto de las personas privadas de la libertad se ejerce en distintos países y con diversas modalidades. En el continente americano cabe mencionar los casos de Canadá y Costa Rica. En ambos se instalan casillas en los centros.

En el primer caso, el reconocimiento del derecho a votar de las personas privadas de la libertad se originó con la sentencia Sauvé vs Canadá, analizada con anterioridad, y su ejercicio está reglamentado en el Código de Elecciones en 2003. De acuerdo con las disposiciones del Código, las casillas electorales deben instalarse en los centros penitenciarios 18 días antes de la celebración de los comicios. Para aquellos casos en los cuales los electores se encuentren confinados a sus celdas o en la enfermería, se prevé el establecimiento de casillas móviles que serán operadas por un oficial de enlace. Este tipo de casillas pueden ser instaladas en las prisiones que alberguen menos de 50 votantes y que se encuentren a una distancia suficientemente cercana para que el oficial se traslade de una a otra el día de la elección. El día en que las personas privadas de la libertad acuden a votar, un escrutador se encarga de publicar dos o más copias de las instrucciones para ejercer el sufragio; al mismo tiempo, tiene disponibles para consulta de los electores una copia de la sección relativa del Código de Elecciones, una guía de los distritos electorales y la lista de los candidatos. Hecho lo anterior, el escrutador requiere a cada elector que llene una solicitud de registro y boleta especial cuando este no lo haya realizado con anterioridad, después procede a firmar la declaración en el exterior del sobre y le entrega la boleta.[145]

[145] *Cfr.* Cámara de los Comunes de Canadá, Código de Elecciones, Canadá, 31 de mayo de 2000, artículo 257 (1) y (2), http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/.

Para este caso, el conteo de votos comienza cinco días antes de las elecciones generales y está a cargo del oficial electoral en jefe. El Código canadiense es tan preciso que contempla disposiciones relativas a la nulidad del voto, al procedimiento en aquellas situaciones en las que el elector haya votado dos veces o se presenten irregularidades en los sobres de las boletas.

Costa Rica tiene procedimientos menos complejos y con más viabilidad para el caso mexicano. Desde 1998, los ciudadanos y las ciudadanas costarricenses privados de la libertad pueden ejercer el derecho al sufragio en las juntas receptoras de votos que para este efecto haya instalado el TSE en los centros penitenciarios, con excepción de aquellos que tengan suspendidos sus derechos políticos por sentencia judicial o bien que por razones de seguridad no sea posible autorizar su traslado a la junta correspondiente.

El traslado y custodia de las personas privadas de la libertad a las juntas receptoras de votos es responsabilidad de los funcionarios del Ministerio de Justicia. Cualquier medida de seguridad que sea adoptada durante la celebración de los comicios debe respetar el derecho al voto libre y secreto. Por su parte, las autoridades de cada centro penitenciario son las encargadas de brindar las condiciones y medidas de seguridad pertinentes para el ingreso y salida de las personas y del material electoral.

Actualmente se han establecido distritos electorales en prácticamente todos los centros de reclusión de Costa Rica, lo que a su vez ha impulsado el registro de personas privadas de la libertad en el Padrón Nacional Electoral. De acuerdo con datos aportados por el TSE, para 2015 el número de personas empadronadas en los centros penitenciarios ascendía a 7,899: 7,418 hombres y 481 mujeres.[146]

Después de revisar la experiencia costarricense, la reflexión obligatoria es si sería posible implementar un sistema similar en las prisiones mexicanas. Al respecto, la magistrada federal María Amparo

[146] Estas cifras fueron determinadas con base en las estadísticas proporcionadas por el Tribunal Supremo de Elecciones en su portal de internet. *Cfr.* Tribunal Supremo de Elecciones, Padrón Nacional Electoral según sexo y aumento en cifras absolutas y relativas por provincias, cantones y distritos electorales al mes de noviembre de 2015, Costa Rica, 2015, http://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_pcd.pdf.

Hernández, quien tuvo oportunidad de presenciar las elecciones municipales en Costa Rica a inicios de 2016, compartió en su entrevista que la instalación de casillas especiales en los centros penitenciarios no representaría dificultad alguna considerando los recursos económicos, logísticos, humanos y tecnológicos con los que cuentan las autoridades electorales. Solo para el caso de los penales de alta seguridad advierte algunas complicaciones operativas que, a su juicio, son del todo superables.

Por otra parte, el magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manuel González Oropeza, señaló en la entrevista concedida para efectos de la presente investigación que la celebración de elecciones en los centros de reclusión no tiene que depender necesariamente de los representantes del Instituto Nacional Electoral. Recuperando la experiencia de Ecuador, González Oropeza destacó que las autoridades electorales pueden capacitar a las personas privadas de la libertad para que sean ellas quienes elijan a su director, al presidente de casilla y a quienes fungen como secretarios; de esta forma, la intervención del Estado se limitaría a supervisar el desarrollo de los comicios.

En efecto, la Constitución ecuatoriana de 2008 extendió el derecho al voto a los prisioneros sin sentencia condenatoria ejecutoriada, esto es, en prisión preventiva.[147] Para que las personas empadronadas que se encuentran en centros de rehabilitación social puedan ejercer el voto, la Ley Orgánica Electoral establece la creación de juntas especiales en estos centros.[148]

El Informe Final de las Elecciones Presidenciales y Asamblea Nacional del 26 de abril de 2009, elaborado por la Unión Europea, revela que "según datos del Registro Civil, aproximadamente 160.000 ciudadanos entre 16 y 18 años, y detenidos sin sentencia condenatoria, no poseían el documento de identificación necesario"[149] para votar

---

147 *Cfr.* Asamblea Nacional, Constitución de la República…, *op. cit*, artículo 62.

148 *Cfr.* Asamblea Nacional, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Ecuador, 27 de abril de 2009, artículo 57, file:///Users/Gladmorales/Desktop/EC%20-%20Codigo-de-la-Democracia.pdf.

149 Misión de Observación de la Unión Europea, Informe Final de las Elecciones Presidenciales y Asamblea Nacional del 26 de abril de 2009, junio de 2009, p. 16, https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-informe-final-elecciones-presidenciales-y/at_download/file.

en los comicios. Sin embargo, en 2013 la Organización de los Estados Americanos reconoció los esfuerzos de las autoridades ecuatorianas para garantizar la participación de los ciudadanos en prisión preventiva, que para aquel año ascendían a un total de 8,963 inscritos en el Registro Electoral.[150]

En términos de recursos, el mecanismo implementado en Ecuador para el ejercicio del voto en prisión es una opción bastante viable. De hecho, en las leyes mexicanas se contempla la participación de la ciudadanía por medio de la integración de las mesas de casilla o en la observación de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales.[151]

Finalmente, otro mecanismo que ha sido empleado para el ejercicio del voto en prisión es el correo postal, implementado en países como España, Lituania e Irlanda.

En la nación ibérica, el sistema de votación contempla la puesta en funcionamiento de una campaña de información acerca del voto por correo en los centros de votación; posteriormente, el director del Centro Penitenciario solicita al personal de Correos que envíe a un representante con solicitudes de inscripción o modificación del Censo Electoral, y, finalmente, la Oficina del Censo Electoral remite al Centro Penitenciario los sobres y papeletas en las que los prisioneros estamparán su voto. Los sobres son entregados a un funcionario de Correos que los hará llegar a las Mesas Electorales el día de la votación.[152]

Un ejemplo más es Lituania. La Ley de Elecciones del Parlamento (Seimas)[153] establece que, 15 días antes de la elección, el Comité

---

150 *Cfr.* Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, Informe final [de la] Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre las Elecciones Generales celebradas en la República del Ecuador el 17 de febrero de 2013, pp. 10 y 56, https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf.

151 *Cfr.* Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 2014, artículo 8, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf.

152 *Cfr.* Congreso de los Diputados, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral, Boletín Oficial del Estado, España, 19 de junio de 1985, artículo 72, http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/estatal?packedargs=idLeyJunta=1&template=Loreg%252FJEC_Contenido.

153 República de Lituania, Ley de Elecciones del Parlamento (Seimas), Lituania, julio de 1992, artículo 73, http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/9068.

Electoral determinará el listado de las oficinas postales especiales; los responsables de los centros penitenciarios elaborarán la lista de las personas que votarán en las mencionadas oficinas, indicando datos personales como el nombre y el apellido del elector, e inmediatamente después esta autoridad transferirá la lista por correo al Comité Electoral, recibirá los certificados electorales y los entregará a los votantes.

Además de estos ejemplos, en países como Irlanda el sufragio por correo postal se autoriza para las personas privadas de la libertad que no pueden asistir a las urnas instaladas en la institución en la que están cumpliendo la sentencia, sea por razones de edad o por su estado de salud.[154]

En América no se han desarrollado procedimientos similares. En este continente son aún pocos los países que reconocen el derecho al voto en prisión y estos solo contemplan el sufragio por medio de casillas especiales instaladas en los centros de reclusión. No obstante, el ejercicio del voto por la vía postal no es una experiencia ajena a México.

Desde 2005, las leyes nacionales reconocen el derecho al sufragio de los mexicanos en el extranjero, mismo que se ejerce justamente por medio del correo postal.[155] A pesar de que este mecanismo es muy complicado porque coloca muchas cargas sobre los votantes (darse de alta, solicitar las boletas, llenarlas, etcétera), podría contemplarse como opción cuando los votantes no puedan sufragar directamente por situaciones de salud, como en el caso de Irlanda.

## Reflexiones finales

El análisis de las normas y los criterios internacionales que reconocen el derecho al sufragio desarrollado en el presente capítulo permite evidenciar que, a pesar del carácter universal del voto, los estados se encuentran facultados para establecer restricciones a su ejercicio con-

154 *Cfr.* Parlamento Nacional (*Oireachtas*), Enmienda a la Ley Electoral, Irlanda, 2006, artículo 57, http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/33/enacted/en/print.html.

155 *Cfr.* Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley de Instituciones…, *op. cit.*, artículo 329.

forme a su margen de apreciación y en observancia de los criterios de objetividad y razonabilidad.

En este orden de ideas, las restricciones del derecho al voto de las personas privadas de la libertad son admitidas por el derecho internacional de los derechos humanos, siempre y cuando no se trate de medidas arbitrarias o desproporcionadas. De esta forma, tribunales como la CEDH han determinado que los estados deben evitar establecer cláusulas abiertas o en abstracto que autoricen limitaciones al sufragio universal; sea por ley u orden judicial, la suspensión del derecho a votar se ajustará a criterios objetivos como la gravedad del delito y las características del sentenciado.

Ahora, como deja ver el estudio de derecho comparado, en los países de Europa y América el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad es afectado en grados distintos. Las medidas más restrictivas suspenden automáticamente el derecho a votar de las personas que son sometidas a prisión preventiva, lo cual contradice los estándares de la presunción de inocencia.

En un menor grado de restricción se encuentran aquellos países que contemplan limitaciones al ejercicio del voto para las personas condenadas a cumplir con una pena de prisión. Estas medidas se han establecido en la ley o se encuentran sujetas a control judicial, pudiendo ser complementarias en casos como el de Alemania.

Finalmente, está el ejemplo de países como Irlanda, Noruega y Bolivia, en los cuales no existe algún tipo de restricción al ejercicio del voto en prisión. Este escenario es completamente opuesto al contexto mexicano que, como se verá a continuación, se ubica en los grados más altos de limitación al sufragio universal.

# Capítulo II. Reflexiones en torno a los derechos políticos de las personas privadas de la libertad en México

## Introducción

A inicios del siglo XIX, antes de que el juicio de amparo emergiera como el instrumento de protección de los derechos fundamentales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) realizaban visitas a las cárceles para asegurar el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad. Al hacer una revisión de los documentos históricos del alto tribunal, Linda Arnold identificó que:

> Durante la primera visita de cárcel de 1827, los jueces recibieron quejas de más de cien individuos encarcelados bajo la jurisdicción militar. Algunos se quejaron que habían tenido cinco o seis fiscales. Desconocían el curso de sus causas [...]. Este tipo de problemas, además ocasionalmente con algunas autoridades estatales, continuó durante las décadas de 1820 y 1830.[1]

Esta práctica encontró cauce constitucional desde 1937, cuando el máximo tribunal de México emitió la circular número 48, cuyo contenido fue reiterado en la similar número 97, expedida el 11 de

[1] Arnold, Linda, "Buscando a México: conflictos, jurisprudencia y la Suprema Corte mexicana (1825-1853)", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, no. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 1993, p. 262.

marzo de 1994. En esta última se estableció que las visitas carcelarias debían realizarse de manera mensual. Tres años después, en mayo de 1997, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal —órgano encargado, por mandato constitucional, de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación— emitió el Acuerdo General 15/1997 en el cual se fijaron las condiciones y los términos en que los jueces de distrito habrían de llevar a cabo las referidas visitas. Dicho Acuerdo, que determinó que los jueces acudieran a los centros de reclusión, tenía por objeto cumplir con la obligación de informar a las personas sujetas a su jurisdicción el estado que guardaba el procedimiento que se les instruía. Asimismo, modificó la temporalidad fijada por el tribunal constitucional mexicano y estableció que las visitas se realizaran dos veces al año, o bien, cuando el juzgador considerara pertinente.

Transcurridos nueve años, el Pleno del Consejo de la Judicatura reconoció en el Acuerdo General 15/2006, que el propósito de las visitas carcelarias era asegurar el derecho de las personas sujetas a la jurisdicción de los jueces de distrito a ser orientadas e informadas acerca del procedimiento que ante ellos se desarrollaba, y que esta prerrogativa ya se encontraba garantizada en el ámbito normativo en el artículo 41 del Código Federal de Procedimientos Penales entonces vigente, cuyo párrafo primero establecía a la letra:

> Artículo 41. Los tribunales dictarán de oficio los trámites y providencias encaminados a que la justicia sea pronta y expedita. Para este fin, las partes podrán solicitar la orientación del tribunal sobre puntos del procedimiento que ante éste se desarrolla, como cómputos, plazos y circunstancias para la promoción y el desahogo de pruebas, y otras cuestiones que aseguren, con plena información para los participantes, la debida marcha del proceso, sin abordar cuestiones de fondo que la autoridad judicial deba resolver en los autos o en la sentencia. La información la dará el tribunal en audiencia pública con presencia de las partes.

En este orden de ideas, al observarse que la regulación relativa al mencionado derecho permitía un contacto permanente sin que los procesados tuvieran que esperar la visita carcelaria (dos veces al año), se abrogó el Acuerdo de 1997 y en su lugar se instruyó a los jueces de distrito en materia penal, de procesos penales federales y a aquellos

que, al no tener jurisdicción especial, conocieran de procedimientos penales federales, para que colocaran en los espacios destinados al desahogo de las audiencias "sendos letreros visibles" que comunicaran lo siguiente:

> De conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 41 del Código de Procedimientos Penales, este juzgado proporcionará en audiencia pública, la información que las partes le soliciten sobre puntos del procedimiento en trámite, como cómputos, plazos y circunstancias para la promoción y el desahogo de pruebas, a fin de garantizar la plena información sobre la debida marcha del proceso, sin abordar cuestiones de fondo que la autoridad judicial deba resolver en los autos o en la sentencia.

Empero, dichas visitas tenían un doble efecto que no solo incidía en los derechos relativos al debido proceso de quienes estaban sujetos a la jurisdicción de los órganos judiciales, también representaban un contacto permanente con las instituciones judiciales para identificar las necesidades de protección de los derechos individuales de las personas sancionadas con la pena corporal y una participación activa por su parte para diseñar políticas efectivas con el fin de garantizar esos derechos.

Dos siglos después, el Poder Judicial inició un nuevo debate en torno a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas privados de la libertad. El 20 de junio de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) analizó el contenido del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) —uno de los pocos preceptos que ha permanecido sin reformas desde la promulgación de la Constitución en 1917— y autorizó el acceso al voto a las personas sujetas a un proceso penal por un delito que no ameritara prisión preventiva. Este criterio fue respaldado por la SCJN en 2011, al resolver la contradicción de tesis 6/2008.[2]

Las resoluciones del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte, unidas a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, abrieron la puerta a una discusión que inspira el presente trabajo

[2] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 6/2008-PL, México, sentencia del 26 de mayo de 2011, p. 149, www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/369/0800096S.S04.doc.

de investigación: ¿debería reconocerse el derecho al voto a las personas privadas de la libertad en México?

El análisis y ejercicio del derecho en el país se dividen en dos grandes estadios: el primero fue previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 y el segundo comenzó a partir de esta modificación a la ley fundamental que revitalizó el sistema jurídico en México, colocando en el centro de las decisiones políticas a las personas y sus derechos fundamentales reconocidos tanto en sede constitucional, como convencional.

A partir de ese momento, el sistema jurídico mexicano sufrió un proceso de asimilación del derecho internacional de los derechos humanos, rompiendo un antiguo paradigma que brindaba un trato jerárquico y, por ende, diferenciado, entre el orden jurídico nacional y aquel que derivara de los acuerdos alcanzados en el concierto de las naciones.

Desde 2011, México cuenta con un orden unificado por vasos comunicantes que se sostienen en la pretensión de aplicar el derecho en el sentido que más favorezca a la persona. Empero, en materia de derechos humanos de participación política, el ejercicio interpretativo de la Sala Superior del TEPJF, impulsado por los principios relativos a los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), ha sido tendente a la maximización de sus alcances, incluso de forma previa a la reforma antes mencionada.

Así se verá más adelante, al analizar algunos casos votados y resueltos desde 2007 (cuatro años antes de la modificación constitucional) por la magistrada y los magistrados de dicho órgano jurisdiccional, en los que consideraron los tratados internacionales como instrumentos normativos de fuente convencional, que por brindar una mayor protección a los derechos de participación política, podrían servir de criterio para orientar la interpretación de otras disposiciones jurídicas, incluyendo las constitucionales, como el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de la Observación General número 25 del Comité de Naciones Unidas, de frente al artículo 38 de la CPEUM.[3]

[3] Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-85/2007, México, sentencia del 20 de junio de 2007.

Tal contexto de interpretación ha puesto de manifiesto otros temas como la dimensión pasiva del sufragio, que supone el derecho a ser votado en elecciones libres y democráticas.[4]

Este capítulo pretende aportar reflexiones de los alcances y la viabilidad del voto en prisión en México.

Con dicho objetivo, el capítulo comienza con el análisis de las restricciones del derecho al voto a las personas privadas de la libertad en el sistema jurídico mexicano. En este apartado se incluye una breve reseña histórica del artículo 38 constitucional, así como un análisis de la interpretación que de este han desarrollado la SCJN y el TEPJF.

En otro momento se exponen los elementos que sería necesario considerar para el planteamiento de un debate del reconocimiento del derecho al voto a las personas privadas de la libertad en México y la opinión que las internas del Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla tienen respecto al tema.

## Restricciones del derecho al voto en el sistema jurídico mexicano

Los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos se encuentran reglamentados por los artículos 34, 35, 36 y 38 de la CPEUM. En principio, el artículo 34 define quién puede ser ciudadano mexicano:[5]

1) Hombres y mujeres.
2) Mexicanos.
3) Con 18 años cumplidos.
4) Que tengan un modo honesto de vivir.[6]

---

4 *Cfr.* Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-98/2010, México, sentencia del 13 de mayo de 2010; así como Expedientes SUP-JDC-1011/2010, México, sentencia del 11 de agosto de 2010 y SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010 ACUMULADO, México, sentencia del 11 de junio de 2010.

5 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política…, *op. cit.*, artículo 34.

6 Este concepto puede ser problemático. Ni en la legislación ni en la jurisprudencia se encuentra en qué consiste "un modo honesto de vivir". No obstante, el concepto es ampliamente utilizado en

De acuerdo con la Constitución, la ciudadanía conlleva deberes y obligaciones que están previstos en los artículos 35 y 36. Entre los derechos de la ciudadanía se encuentran poder ser elegido para un cargo de elección popular o cualquier cargo o empleo público, poder asociarse con fines políticos y proponer leyes.[7] Entre las obligaciones se encuentran inscribirse en los registros respectivos cuando se tengan propiedades, pertenecer a alguna industria o profesión, alistarse en la Guardia Nacional, etcétera.[8] Como se puede advertir, en el texto constitucional el voto es un derecho y, a la vez, una obligación ciudadana.[9]

Ahora bien, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos y ciudadanas mexicanos pueden ser suspendidos por causas excepcionales, las cuales están establecidas en el artículo 38 constitucional, en los siguientes términos:

> I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
> II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
> III. Durante la extinción de una pena corporal;
> IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
> V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
> VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
> La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.[10]

---

los procesos de carácter penal, en particular para la obtención de beneficios penitenciarios, cuando la carga de la prueba recae en la persona que solicita el beneficio.

7 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política…, *op. cit.*, artículo 35.

8 *Cfr. Ibidem*, artículo 36.

9 *Cfr. Ibidem*, artículos 35 y 36.

10 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política…, *op. cit.*

Considerando lo establecido por el artículo 38 y lo analizado en la parte final del capítulo anterior, México se ubica entre los países con el mayor grado de restricción del ejercicio de los derechos políticos de las personas privadas de su libertad, al contemplar la suspensión de estos a las personas procesadas y condenadas a la pena corporal.

Para conocer con mayor profundidad los orígenes y alcances de la restricción establecida en el artículo 38 de la Constitución federal, en las siguientes líneas se desarrolla una breve reseña histórica de su incorporación al texto fundamental.

## Artículo 38 constitucional y orígenes de la restricción

Los orígenes de la restricción del derecho al voto a las personas procesadas o sentenciadas a cumplir una pena en prisión, contenida en el actual artículo 38 de la CPEUM, se remontan a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (conocida como Constitución de Cádiz), que estableció "la curiosa obligación para los españoles de ser justos y benéficos".[11] En esta línea de pensamiento, el artículo 25 determinó diversas categorías para la suspensión de los que hoy se conocen como derechos políticos, entre estas se incluyeron ser sirviente doméstico, no saber leer ni escribir y hallarse procesado criminalmente.[12]

A lo largo del siglo XIX, los documentos constitucionales mexicanos revelan un avance en el reconocimiento de los derechos políticos, ampliando el espectro de protección y eliminando requisitos para el ejercicio del voto, como saber leer y escribir. Sin embargo, otras cuestiones no fueron planteadas, mucho menos resueltas, entre las que se encuentran el reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres y el acceso a las elecciones para las personas procesadas o condenadas por la comisión de un delito.

Como explica Héctor Fix-Fierro, el contenido del artículo 25 de la Constitución de Cádiz fue retomado casi en su integridad en la Constitución

---

11 Estrada Michel, Rafael, entrevista realizada el 4 de marzo de 2016.

12 *Cfr.* Cortes de Cádiz, Constitución Política de la Monarquía Española, España, 19 de marzo de 1812, artículo 25, http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf.

del Estado de México de 1827,[13] cuyo artículo 21 eliminó de las "cualidades de los electores"[14] la condición de no ser analfabeta, pero conservó la suspensión del derecho al voto por encontrarse procesado criminalmente y agregó otras categorías como no estar sujeto a patria potestad o ser un eclesiástico regular.[15]

Avanzados los años, la restricción del sufragio a las personas privadas de su libertad o en conflicto con la ley estaría presente en las cartas fundamentales del Estado mexicano. La Primera Ley Constitucional de 1836 estableció que los derechos del ciudadano se suspendían, entre otros casos, "por causa criminal, desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria",[16] además, estos derechos se perdían totalmente "por sentencia judicial que imponga pena infame".[17] Más adelante, en las Bases Orgánicas de 1843, se dispuso la suspensión de los derechos del ciudadano

> por estar procesado criminalmente, desde el auto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa a los funcionarios públicos hasta la sentencia, si fuere absolutoria.[18]

Asimismo, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 —que restablece y enmienda la Constitución federal de 1824— se identificó como ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos a "Todo mexicano,

---

13 *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2006, p. 8.

14 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció, en el artículo 9, que las cualidades serían determinadas por las constituciones de los estados. *Cfr.* Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México, 4 de octubre de 1824, artículo 9, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

15 *Cfr.* Congreso Constituyente del Estado de México, Constitución del Estado de México, Estado de México, México, 14 de febrero de 1827, artículo 21, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2872/9.pdf.

16 Congreso General de la Nación Mexicana, Primera Ley Constitucional de los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República, México, 29 de diciembre de 1936, artículo 10, fracción III, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf.

17 *Ibidem*, artículo 11, fracción II.

18 Honorable Junta Nacional Legislativa, Bases de Organización Política de la República Mexicana, México, 13 de junio de 1943, artículo 21, fracción III, www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf.

por nacimiento ó por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infame".[19]

Finalmente, fue hasta la promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 cuando se eliminó la restricción del voto a las personas procesadas y condenadas, y se limitó a establecer, en el artículo 38, que la ley fijaría los casos y la forma en que se perderían o suspenderían los derechos de ciudadanía;[20] no obstante, el artículo 8 de la Ley Orgánica Electoral determinó que el derecho al voto activo y pasivo en las elecciones estaba restringido a las personas

> que tengan suspendidos los derechos del ciudadano por causa criminal, o de responsabilidad pendiente, desde la fecha del mandamiento de prisión o de la declaración de haber lugar a la formación de la causa, hasta el día en que se pronuncie la sentencia absolutoria[21] [y] los que por sentencia judicial hayan sido condenados a sufrir una pena infamante.[22]

De esta forma, en realidad, las personas privadas de su libertad permanecieron excluidas de los comicios durante la vigencia de la Constitución liberal de 1857.

La reglamentación de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos establecida en la Carta Magna de 1857 sería recuperada a principios del siglo XX en la Constitución Política de los Estados Unidos

---

19 Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos, Acta Constitutiva y de Reformas, México, 21 de mayo de 1847, artículo 1, http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf.

20 *Cfr.* Congreso Extraordinario Constituyente, Constitución Política de la República Mexicana, México, 12 de febrero de 1857, artículo 38, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf.

21 Elizondo Gasperín, María Macarita, "El poder electoral en el siglo XIX. Los derechos de votar y ser votado", en Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario y Centenario de la Revolución Mexicana, *La Independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico,* Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2010, p. 70, http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub03/02DraElizondo.pdf.

22 *Idem.*

Mexicanos de 1917.[23] La redacción de los artículos 34, 35, 36 y 37 se conservó prácticamente completa; el artículo 38 fue el único precepto desarrollado íntegramente por el Constituyente de Querétaro.

De manera contraria a sus predecesores, los constituyentes de 1916-1917 consideraron necesario determinar los casos en los que procedía la suspensión de los derechos del ciudadano.[24] En una línea de pensamiento que vincula el ejercicio responsable de la ciudadanía con las costumbres y los hábitos de las personas, el ejercicio del voto se restringió a quienes se encontraran sujetos a un proceso judicial (fracción II), estuvieran cumpliendo una pena corporal (fracción III), fueran prófugos de la justicia (fracción V), hubieran sido condenados por sentencia ejecutoria que la impusiera como sanción (fracción VI) y fueran declarados como vagos o ebrios consuetudinarios en los términos previstos por las leyes (fracción IV).

El interés de los redactores de la Constitución en precisar estas causales se inserta en la ola democrática que estaba pasando por México a principios del siglo xx; después de todo, la Revolución que dio origen al texto fundamental estalló por causas políticas.[25] Para ilustrar la relevancia del derecho al voto en México en 1917, se puede recurrir al mensaje que Venustiano Carranza dirigió al Constituyente, en el que señaló:

> Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular

---

23 *Cfr.* Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, T. II, Secretaría de Educación Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Ciudad de México, México, 2014, p. 97.

24 *Cfr. Idem*.

25 Los historiadores coinciden en que uno de los objetivos de la Revolución mexicana (1910) fue la no reelección, que se convertiría en el lema cardinal de la revuelta iniciada por Francisco I. Madero contra Porfirio Díaz. *Cfr.* Niemeyer, Everhard "Reflexiones de los Constituyentes: la Constitución de 1917 como resultado de la Revolución de 1910", en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 1993, pp. 148-149.

> usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.[26]

Resulta curioso que, pese a la importancia de la libre elección de las autoridades en aquella época,[27] el debate acerca de la regulación de los derechos políticos fuera breve en comparación con las álgidas discusiones que se presentaron durante la redacción de artículos como el 3 (derecho a la educación), 5 (libertad de profesión), 27 (derecho a la propiedad) y 123 (condiciones laborales), cuando se enfrentaron el pensamiento liberal heredado del siglo XIX y la creciente influencia de las ideas sociales presentes al inicio del siglo XX.[28]

En materia de derechos políticos, la única discusión que se registró en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente giró en torno a limitar el sufragio a los analfabetos en el texto del artículo 35 constitucional, la cual fue superada con la instauración del voto universal como base de la democracia mexicana y el principio de no reelección del presidente de la República, que fue plasmado en el artículo 83 de la norma fundamental.[29] Otro tema relevante planteado, pero que no llegó a ser plenamente discutido, fue el reconocimiento del sufragio femenino, situación que fue resuelta con el siguiente argumento:

> los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se

---

26 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 13ª ed., Porrúa, Ciudad de México, México, 1985, p. 756.

27 En el Diario de los Debates del Congreso Constituyente quedó asentado lo siguiente: "El artículo 38 del proyecto establece los principales casos en que se suspenden los derechos del ciudadano, dejando a la ley reglamentaria determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pena de tales derechos. La Comisión no tiene que hacer ninguna observación sobre los artículos objeto de este dictamen, habiéndose limitado tan sólo a hacer una corrección de estilo en el último, aparte del artículo 38, y a suprimir las palabras <<o alternativa de pecuniaria o corporal>>". *Cfr.* Congreso Constituyente, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, periodo único, Querétaro, México, 21 de noviembre de 1916, p. 602, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf.

28 *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, No. 10, Ciudad de México, México, 1998, pp. 193-215.

29 *Cfr.* Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Debate: sufragio efectivo no reelección. Congreso Constituyente de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Ciudad de México, México, 1997, pp. 33-39.

> mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres.[30]

Por otra parte, el contenido del artículo 38 relativo a la suspensión de las prerrogativas del ciudadano fue aprobado sin mayor debate por los integrantes del Constituyente. Desde entonces y hasta la actualidad, los legisladores no cuestionaron la exclusión de los comicios del sector de la población que se encuentra en los centros de reclusión. De hecho, esta es una de las pocas disposiciones que han permanecido inalteradas en una Constitución que ha sido modificada dos veces más que cualquier otro documento constitucional en el mundo.[31]

No obstante, como se verá a continuación, en fechas recientes el tema se ha presentado en la jurisprudencia de los tribunales mexicanos que han comenzado a percibir "cierta desarmonización existente entre lo previsto por la Constitución [en su artículo 38] y los instrumentos internacionales".[32] En los párrafos siguientes se estudian los precedentes jurisprudenciales más relevantes en cuanto al derecho al voto de las personas sujetas a un proceso penal en México.

## Suspensión de los derechos del ciudadano en la jurisprudencia nacional. Interpretación del artículo 38 constitucional

Como se señaló en el apartado anterior, pese a la aspiración del Constituyente de Querétaro de garantizar a los ciudadanos el derecho al voto libre y directo en condiciones de igualdad, el sistema jurídico mexicano

---

30 Congreso Constituyente, Diario de los debates…, *op. cit.,* p. 602.

31 *Cfr.* Lorenz, Astrid, "How to Measure Constitutional Rigidity. Four Concepts and Two Alternatives", *Journal of Theoretical Politics,* No. 17(3), Londres, Reino Unido, 2005, pp. 339-361, https://www.researchgate.net/publication/249676387_How_to_Measure_Constitutional_Rigidity_Four_Concepts_and_Two_Alternatives.

32 González Oropeza, Manuel y del Rosario Rodríguez, Marcos, "Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho de votar y la prevalencia de la presunción de inocencia y el principio propersona", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* no. 5, Ciudad de México, México, enero-junio de 2014, pp. 229-262, https://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/ej/ej8.pdf.

marginó por muchos años a amplios sectores de la población por razones como el sexo, la edad y ejercer un cargo en una organización religiosa. Si se recuerda, las normas secundarias reconocieron a las mujeres el derecho a votar en 1953.[33] El matrimonio dejó de ser un criterio para restringir el voto a las personas entre los 18 y 21 años de edad en 1969.[34] Finalmente, los ministros de culto no tuvieron acceso al voto activo sino hasta 1992.[35]

Si bien el alcance de los derechos político-electorales se ha expandido con el paso del tiempo, la suspensión del voto activo a las personas privadas de libertad continúa presente en el artículo 38 constitucional como una reminiscencia del carácter excluyente del pensamiento vigente en 1917. México está frente a un precepto que encierra, en palabras del doctor Rafael Estrada Michel, director del Instituto Nacional de Ciencias Penales:

> la vieja idea lombrosiana de la patología criminal; es decir, hay alguien que, aunque merezca un trato digno […] de todas maneras es un enfermo que no puede confluir en igualdad de circunstancias, en pie de igualdad, a la conformación de la voluntad política.[36]

El contenido del artículo 38, en particular de la fracción II, ha comenzado a ser evaluado en años recientes por los tribunales mexicanos.

---

33 El 17 de octubre de 1953, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines cumplió con el que fuera uno de sus compromisos de campaña y promulgó las reformas constitucionales que otorgaron el voto a las mujeres en el ámbito federal. *Cfr*. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, sábado 17 de octubre de 1953, http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month=10&day=17.

34 La redacción original del artículo 34, fracción primera, establecía que la mayoría de edad se alcanzaba a los 18 años, siendo casado, y a los 21, siendo soltero. Esta restricción fue modificada con el decreto del 22 de diciembre de 1969, que reconoció el derecho a ejercer la ciudadanía a toda persona que hubiera alcanzado los 18 años de edad, independientemente de su estado civil. *Cfr*. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, lunes 22 de diciembre de 1969, http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1969&month=12&day=22.

35 El texto original del artículo 130, párrafo 9, establecía que los ministros de culto "[…] no tendrán voto activo ni pasivo, ni el derecho para asociarse con fines políticos". Este precepto fue reformado en 1992 para establecer, entre otras disposiciones, el derecho a votar de las personas que ejercen cargos en asociaciones religiosas. *Cfr*. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, martes 28 de enero de 1992, http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=01&day=28.

36 Estrada Michel, Rafael, entrevista realizada el 4 de marzo de 2016.

Los apartados siguientes están dedicados a explorar cómo han abordado el tema la Suprema Corte y el Tribunal Electoral a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

### Criterio inicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Hasta 2011, el criterio de la SCJN fue consistente en señalar que la restricción establecida en la fracción II del artículo 38, de la CPEUM, no transgredía derechos humanos y que era absoluta.

En primer término, debe señalarse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la que resuelve generalmente los asuntos del orden civil y penal, desarrolló en 2007 un criterio por contradicción de tesis, en el que estableció la restricción absoluta del artículo 38, fracción II, de la Constitución federal. Dicha contradicción surgió del contenido normativo del artículo 46 del Código Penal Federal, que establece que la suspensión de los derechos políticos comenzaría a correr a partir de que la sentencia condenatoria quedara firme.[37]

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determinó que la suspensión debía realizarse desde el dictado del auto de formal prisión, como establece el artículo 38, fracción II, de la Carta Magna, y no a partir de que la condena quedara firme. Puntualizó que el supuesto del artículo 46, del Código Penal Federal, es una consecuencia de la diversa fracción III[38] del citado artículo 38.[39]

Por su parte, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostenía que el artículo 46 del Código Penal Federal, al ser más benéfico para el procesado era el que debía aplicarse y, por tanto, la suspensión de derechos políticos debía comenzar hasta que la sentencia condenatoria quedara firme.[40]

---

37 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1931, artículo 46, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm.

38 Artículo 38.- … III. Durante la extinción de una pena corporal. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política… *op. cit.*

39 *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 29/2007-PS, México, sentencia del 31 de octubre de 2007, http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=89742.

40 *Ibidem.*

La Primera Sala de la SCJN, en la sesión del 31 de octubre de 2007, determinó que el criterio que debía prevalecer era el siguiente: "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."[41]

Poco menos de dos años más tarde, el tema de la suspensión de los derechos políticos a personas sujetas a proceso sería debatido en el Pleno de la SCJN. En la sesión del 28 de mayo de 2009, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, sostuvo que la fracción II del artículo 38 constitucional prevé una restricción de carácter provisional al ejercicio de un derecho con finalidades precisas, que no transgrede derechos fundamentales y que es acorde con la presunción de inocencia, toda vez que la referida suspensión no equivale ni implica que se le tenga por responsable del delito que se le imputa.[42]

### Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una resolución de la Sala Superior del TEPJF emitida el 20 de junio de 2007 abrió el camino para un cambio en la lógica descrita anteriormente.

José Gregorio Pedraza Longi, una persona sujeta a varios procesos penales, pero que se encontraba en libertad bajo caución, inició el trámite para que se le expidiera su credencial de elector en la ciudad de Puebla, con el fin de poder votar en las elecciones que se realizarían en dicha entidad. La solicitud le fue negada, en virtud de que había constancia de que tenía varios procesos abiertos, fundando la negativa

41 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia número 1ª./J.171/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 215, http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/170/170338.pdf.

42 *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas, México, sentencia del 28 de mayo de 2009, https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/.../5_P_AI_33_09_y_Acums.pdf.

en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM. Ante esto, Pedraza inició un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió el juicio determinando que la suspensión de derechos políticos establecida en la fracción II del artículo 38 constitucional no era una restricción absoluta ni categórica:

> En efecto, el cúmulo de derechos o prerrogativas reconocidos en la Constitución a favor del ciudadano no deben traducirse como un catálogo rígido, invariable y limitativo de derechos, que deban interpretarse de forma restringida, ya que ello desvirtuaría la esencia misma de los derechos fundamentales. Por el contrario, dichas garantías constitucionales deben concebirse como principios o lineamientos mínimos; los cuales, al no encontrarse constreñidos a los consignados de manera taxativa en la norma constitucional, deben considerarse susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, o por convenios internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado de la República.[43]

Siguiendo la línea argumentativa, la sentencia señala que los límites y restricciones de los derechos deben basarse en criterios objetivos y razonables[44] y atender a diversas disposiciones de carácter nacional e internacional, en particular:

1) El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (la suspensión de derechos no debe ser indebida).[45]
2) La Observación General número 25 del Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas, de su 57 periodo de sesiones en 1996 (a las personas a quienes se prive de la libertad, pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar).[46]

---

43 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-85/2007, México, sentencia del 20 de junio de 2007, pp. 13 y 14, http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-85-2007.pdf.

44 *Cfr. Ibidem*, p. 24.

45 *Cfr. Ibidem*, p. 14.

46 *Cfr. Ibidem*, p. 15.

3) La presunción de inocencia, lo que implica que mientras no sea condenado con una sentencia ejecutoria por la cual se le prive de la libertad, el ciudadano no debe ser suspendido de su derecho político-electoral a votar.[47]

La sentencia resuelve que al ciudadano que se encuentre sujeto a proceso y no privado de la libertad debe permitírsele ejercer el derecho a votar y, por consiguiente, expedírsele la credencial de elector correspondiente.

### Cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al emitirse la resolución anterior, el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral entró en contradicción con el que había sido sostenido hasta ese momento por la Primera Sala de la SCJN, al que se hizo referencia anteriormente.

En la sesión del 26 de mayo de 2011, el Pleno de la Suprema Corte resolvió dicha contradicción, prevaleció el criterio sostenido por el TEPJF y cambió el que la Suprema Corte había seguido hasta ese momento, para quedar de la siguiente forma: "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."[48]

La Corte decidió analizar la contradicción a la luz de un factor que no se había estudiado previamente: cómo opera la suspensión de derechos político-electorales (concretamente el derecho a votar) cuando la persona sujeta a proceso se encuentra libre bajo caución:

> En esa tesitura, si la norma constitucional contempla también la posibilidad de obtener una libertad provisional, distinguiendo si se trata o no de delitos graves, tal criterio debe hacerse extensivo también a lo dispuesto por el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal y distinguir cuándo el dictado de un auto

[47] *Cfr. Ibidem*, p. 16.

[48] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 6/2008-PL, *op. cit.*, p. 149.

> de formal prisión debe restringir también los derechos y prerrogativas del ciudadano, como lo es el derecho al voto, pues si la misma Constitución distingue entre delitos graves o no graves y cuáles permiten, y cuáles no, el disfrute de una libertad provisional bajo caución, no hay razón válida alguna para no realizar esta distinción, tratándose del dictado de un auto de formal prisión, en relación con la suspensión del señalado derecho del ciudadano.
>
> En tal virtud, una interpretación de estas normas, dentro de un ámbito de razonabilidad y de maximización de los derechos fundamentales, conduce a establecer que la recta y actual interpretación que debe darse al artículo 38, fracción II, de la Constitución, es en el sentido de que la restricción de los derechos o prerrogativas del ciudadano en su vertiente del derecho al voto, por el dictado de un auto de formal prisión, sólo tiene lugar cuando el procesado está efectivamente privado de su libertad, pues de no mediar esta circunstancia el referido derecho no debe ser suspendido, a saber, cuando tal procesado está gozando de libertad provisional.[49]

Si bien estos argumentos representan un avance en la protección de los derechos políticos de las personas sujetas a un proceso penal, se hace visible que la presunción de inocencia no fue realmente un elemento relevante para conceder o negar esta prerrogativa. Si efectivamente se atendiera al principio de presunción de inocencia, el derecho al voto debería otorgarse tanto para quienes siguen el proceso en prisión preventiva, como para aquellos que lo enfrentan en libertad.

El hecho de que el derecho al voto solo se mantenga para las personas procesadas en libertad tiene que ver con factores estructurales, organizacionales y económicos, y las resoluciones de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral dan cuenta de ello.

En la resolución de la SCJN se señala que la razón del Constituyente para suspender el derecho al voto de las personas en reclusión es de orden práctico:

> la imposibilidad de llevar casillas electorales a prisión y de lo que ello implica, como son la dificultad de hacer campañas electorales en prisión o elegir a los funcionarios de casilla que deban realizar su función dentro de una prisión.[50]

---

49 *Ibidem*, pp. 145-146.

50 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 33/2009…, *op. cit.*, p. 402; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 6/2008-PL, *op. cit.*, p. 147.

Por su parte, la resolución del TEPJF hace referencias a la imposibilidad jurídica y a la material o fáctica; esta última hace alusión a que una persona que está en prisión no puede materialmente votar:

> Tal situación resulta suficiente para considerar que, como no hay una pena privativa de libertad que verdaderamente reprima al sujeto activo en su esfera jurídica y, por ende, le impida materialmente ejercer los derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones fácticas que justifiquen la suspensión o merma en su derecho político-electoral de votar.[51]
>
> En efecto, si la calidad de sujeto a proceso no significa una condena, conforme con el principio de presunción de inocencia que subyace del artículo 20 constitucional federal, debe entenderse entonces que la suspensión de los derechos prevista en la fracción II del artículo 38 del mismo ordenamiento, debe entenderse como consecuencia 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.[52]

Sin embargo, como se muestra en el capítulo I, las elecciones en los centros de reclusión son una realidad en muchos países y no parece objetivo ni razonable suspender un derecho por la impracticabilidad de su ejercicio.

## Principios orientadores en materia del derecho al voto de las personas en reclusión

En el presente apartado se exponen algunos principios de derechos humanos que deberían ser considerados ante una posible reforma constitucional relacionada con los derechos políticos de las personas en reclusión, en particular, el derecho al voto. Estos principios son: presunción de inocencia, igualdad y no discriminación y reinserción social.

---

51 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-85/2007, *op. cit.*, p. 22.

52 *Ibidem*, p. 25.

Los principios de presunción de inocencia y de igualdad y no discriminación son considerados relevantes en el caso de las personas sujetas a proceso penal; el principio de reinserción social será importante tomarlo en cuenta en el caso de las personas sentenciadas.

## Derecho al voto de las personas procesadas a la luz del principio de presunción de inocencia

Contemplado en el rubro de las garantías judiciales o del debido proceso penal, el principio de presunción de inocencia constituye uno de los pilares del Estado de Derecho al afirmar la idea de que toda persona debe ser tratada como inocente hasta que su responsabilidad no sea demostrada.[53]

En cuanto a su fundamento, la presunción de inocencia como garantía del debido proceso fue reconocida, en un primer momento, por los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Los tratados internacionales que consagran este derecho son, en específico, el PIDCP y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En dicho Pacto, el derecho a la presunción de inocencia se encuentra plasmado en el artículo 14.2, el cual 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".[54] La CADH, por su parte, lo asienta en el artículo 8.2, en cuyo texto se lee que "toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad".[55]

Ahora bien, como principio o derecho fundamental, la presunción de inocencia ha sido definida en cuanto a sus límites y alcances por la doctrina y las jurisprudencias nacional e internacional. En el ámbito doctrinal destacan las aportaciones de Luigi Ferrajoli, para quien la presunción de inocencia comprende dos vertientes:

---

53 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 111, párrafo 153, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf.

54 Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional…, *op. cit.,* artículo 14.2.

55 Organización de los Estados Americanos, Convención Americana…, *op. cit.,* artículo 8.2.

> la regla de tratamiento del imputado, que excluye o restringe al máximo la limitación de la libertad personal[56] [y] la regla del juicio, que impone la carga acusatoria de la prueba hasta la absolución en caso de duda.[57]

El primer supuesto, la presunción de inocencia como regla de trato, constituye el derecho de toda persona a recibir la consideración y el trato de "no autor o partícipe" en un hecho delictivo u otro tipo de infracciones mientras no se demuestre su culpabilidad.[58]

Por otra parte, en la segunda vertiente, el principio de presunción de inocencia se manifiesta como una regla de juicio, esto es, como un estándar de prueba o una regla en materia probatoria.

La primera de las vertientes es la que interesa para los efectos del presente apartado en el que existen escenarios en los que a una persona que se presume inocente se le limitan sus derechos humanos, como el de votar, restricción que ha sido criticada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas ya citado previamente.[59]

---

56 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, 5ª ed., Ed. Trotta, Madrid, España, 2001, p. 551.

57 *Idem*.

58 *Cfr.* Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presunción de Inocencia. Alcances de ese principio constitucional, tesis: 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXV, México, mayo de 2007, p. 1186, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172433.pdf; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presunción de Inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, tesis: 1a. XCIV/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XIX, Tomo 1, México, abril de 2013, p. 968, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003347.pdf; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presunción de Inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal. Su relación con el principio de buena fe ministerial, tesis: 1a. CLXXIX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XX, Tomo 1, México, mayo de 2013, p. 565, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003694.pdf; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presunción de Inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal. Su contenido y características, tesis: 1a. CLXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XX, Tomo 1, México, mayo de 2013, p. 564, http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CLXXVI%2F2013&Dominio=Rubro,Texto,Localizacion&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta= 100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2003693&Hit=1&IDs=2003693&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=.

59 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión…, *op. cit.*, párrafos 273-274.

Respecto a este principio, ante una posible reforma legislativa en materia de voto activo, la pregunta obligada será ¿cuál puede ser la justificación de restricción de derechos a personas que no tienen una condena firme?

En entrevista para esta investigación, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, refiere respecto de las actuales restricciones al artículo 38 constitucional en relación con las personas procesadas:

> En aras del principio de presunción de inocencia es absolutamente injustificado cualquier tipo de efecto lesivo a la esfera de derechos de una persona por estar sujeto a proceso, en este caso el penal, mientras no haya sentencia. Yo creo que el principio de presunción de inocencia debe de prevalecer sobre cualquier tipo de consideraciones, por lo mismo yo estoy en contra del arraigo por una cuestión lógica: el principio de presunción de inocencia debe de imperar hasta el momento de la condena.[60]

En sentido similar, Lilia Mónica López Benítez, magistrada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito puntualiza:

> Hay que tomar en consideración que desde la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos […] está presente el principio de presunción de inocencia que hacemos nugatorio cuando impedimos uno de los ejercicios más importantes para un ciudadano que es el votar o el ser votado.[61]

En general, existe una coincidencia entre la investigación de derecho comparado y las entrevistas realizadas con expertas y expertos respecto a que no existe justificación objetiva y razonable para restringir el derecho al voto a las personas procesadas que se encuentran en prisión preventiva.

---

60 Salazar Ugarte, Pedro, entrevista realizada el 8 de marzo de 2016.

61 López Benítez, Lilia Mónica, entrevista realizada el 4 de abril de 2016.

## Principio de igualdad y no discriminación. Reflexiones acerca de la actual jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con el derecho al voto de los procesados libres

En términos generales, el principio de igualdad y no discriminación implica un tratamiento igualitario ante la ley de todas las personas y prohíbe las distinciones que anulen o restrinjan el goce o ejercicio de un derecho.

La discriminación implica un trato diferencial que priva a determinados sujetos del disfrute de derechos que les corresponderían en condiciones de igualdad; sin embargo, es importante señalar que no toda distinción de trato debe ser considerada discriminatoria. El trato diferenciado solo será discriminatorio cuando carezca "de justificación objetiva y razonable";[62] es decir, en ocasiones, la ley permite tratos diferenciados al reconocer que las condiciones reales de las personas son distintas y necesitan esos tipos de tratamientos especializados para permitirles ejercer y gozar de forma efectiva de sus derechos.

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha elaborado estándares relativos al voto de las personas en reclusión, sí ha desarrollado el tema de la violación al principio de igualdad cuando existen regulaciones discriminatorias o que tienen efectos excluyentes en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos, como las personas en reclusión.[63]

---

62 Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Willis Vs. Reino Unido, No. 36042/97, 11 de junio de 2002, párrafo 39, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60499; Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Wessels-Bergervoet Vs. Holanda, No. 34462/97, 4 de junio de 2002, párrafo 42, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60493; Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Petrovic Vs. Austria, No. 156/1996/775/976, 27 de marzo de 1998, párrafo 30, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58146; y Corte Europea de Derechos Humanos, Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium Vs. Belgium, No. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 de julio de 1968, párrafo 34, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57524.

63 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Álvarez vs. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, no. 141, párrafo 170, http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_141_esp.pdf.

> se viola el derecho a la igualdad cuando el legislador, en ejercicio de las competencias constitucionales de las que es titular, consagra regímenes diferenciados para el tratamiento penitenciario de determinados delitos, eliminando para los que considera más graves, el derecho del sentenciado a reclamar el reconocimiento de subrogados penales y otros beneficios administrativos o penitenciarios.[64]

De igual forma, la CIDH ha precisado que los criterios por los cuales se fijan leyes respecto de tipos que son excluidos de la generalidad —en razón de la gravedad de los delitos o de la frecuencia con que son cometidos— provocan violaciones a derechos humanos y en ningún caso deben constituir un criterio rector para aplicar medidas de privación de la libertad.[65] En este sentido, se debe tener cuidado al restringir derechos tomando criterios como la gravedad de los delitos o su frecuencia.

La jurisprudencia actual de la SCJN es un avance al reconocer el derecho al voto a las personas sujetas a proceso penal que gozan de libertad bajo caución, pero esto plantea serias interrogantes, sobre todo si se considera que la razón parece tener que ver con factores estructurales, organizacionales, económicos, etcétera. En ese sentido, ¿se puede restringir un derecho discriminando a un grupo de ciudadanos porque el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de otorgarle los instrumentos para ejercerlo?

Al respecto, el doctor Pedro Salazar señala:

> La situación mexicana es bastante *sui generis* porque, con esa sentencia el Tribunal [Electoral] y luego la retoma la [Suprema] Corte en el 2011, queda la interpretación del artículo 38 diciendo que las personas que están sujetas a proceso en libertad pueden seguir votando. Entonces la barrera que se mantiene es la de prisión y finalmente se traduce en mi opinión en una discriminación [...] [porque] lo que me estás diciendo es que ante situaciones jurídicamente iguales lo que cambia es tu ubicación físico-geográfica en el mundo, como si no fuera

---

64 Arias, Liliana, *El deterioro del principio de igualdad en el derecho penal colombiano actual. (Análisis de la supresión de beneficios penales y carcelarios en la reciente legislación penal colombiana)*, Universidad Eafit, Medellín, Colombia, 2012, p. 38, https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/664/LilianaDelSocorro_AriasDuque_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

65 *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión..., *op. cit.*

> posible llevarte las urnas a la prisión. Me parece absurdo por inconsistente desde el punto de vista lógico […] si ya rompiste la barrera normativa del artículo 38, pues entonces esa ruptura debe de valer para todos los supuestos y no puedes condicionar tu interpretación jurídica a una limitante de carácter factico, que además no resulta de carácter imposible, resulta perfectamente superable desde el punto de vista logístico-práctico.

La doctora María Amparo Hernández Chong Cuy, magistrada de Circuito del Poder Judicial de la Federación, opina:

> Ahora se ha quedado con el tema de que estés o no privado de la libertad, y me importa mucho hacer énfasis en que eso no resuelve realmente el problema […] yo creo que ni era la discusión ni era el argumento, y tan no era el argumento que si este es tu argumento lo tienes que predicar respecto de todos los que están en la situación, porque si no generas condiciones de desigualdad que yo, personalmente, no veo cómo justificar […] entiendo la intención y la comparto, pero me parece que ni era por ahí, ni es ése el problema, ni es ése el argumento.[66]

## Reinserción social y derecho al voto de las personas sentenciadas. Apuntes para el debate

Si bien la jurisprudencia y la doctrina internacional son consistentes respecto al reconocimiento del derecho al voto a las personas sujetas a un proceso penal en virtud del principio de presunción de inocencia, el debate comienza cuando se trata de los sentenciados a cumplir una pena privativa de libertad.

Uno de los argumentos más sólidos se concentra en el reconocimiento del derecho al sufragio a las personas sentenciadas atendiendo a los cánones de la reinserción social. En el presente apartado se recuperan los aspectos más relevantes de esta postura con el fin de trasladarlos al contexto nacional, y se sientan las bases para el desarrollo de una eventual discusión acerca de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la suspensión del derecho a votar a los condenados en el país.

66 Hernández Chong Cuy, María Amparo, entrevista realizada el 30 de marzo de 2016.

El primer elemento a considerar es que la reinserción social de los sentenciados constituye una de las bases del sistema penitenciario mexicano, en atención a lo dispuesto por el artículo 18, segundo párrafo, de la CPEUM:

> El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la *reinserción del sentenciado a la sociedad* y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.[67] [§]

Para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, el contenido del artículo 18 constitucional encierra la idea de que "quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella"[68] y, en este sentido, se prevé un conjunto de programas que buscan dotar a las personas privadas de su libertad de los hábitos y habilidades necesarios para reintegrarse a la sociedad.

En este escenario, el ejercicio del voto en prisión es un mecanismo que podría contribuir a la reinserción social de las personas condenadas al promover valores cívicos y democráticos. Así como se ha reconocido que determinadas actividades fungen como herramientas de transformación del contexto que llevó a una persona a cometer un delito, como por ejemplo, el trabajo,[69] la participación de las personas

---

67 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política..., *op. cit.*, artículo 18.

§ Énfasis añadido.

68 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reinserción del sentenciado a la sociedad. Su alcance conforme al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, p. 124.

69 Entre los programas y actividades reconocidos por la Constitución como mecanismos para la reinserción social de las personas sentenciadas, el trabajo penitenciario ha recibido atención particular por la jurisprudencia nacional, a raíz de los amparos presentados por los internos. *Cfr*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Trabajo penitenciario. Su desarrollo debe estar erigido sobre la observancia y el respeto a la dignidad humana, tesis: P./J. 34/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, México, diciembre de 2013, p. 128.

privadas de libertad en la elección de los representantes constituye un medio valioso para vincularlas con la sociedad.

Durante las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación, los expertos coincidieron en la necesidad de generar un debate en torno al potencial valor del sufragio como un elemento de reinserción social. Al respecto, Manuel Jorge Carreón Perea, director del área de investigación del Instituto Nacional de Ciencias Penales, destaca:

> Si el fin del sistema penitenciario es la reinserción, como señala el artículo 18 constitucional, y se busca ligar a las personas privadas de la libertad con su comunidad nuevamente, cuando tú niegas el derecho al voto de las personas que se encuentran en un centro de reclusión, los estás aislando […] Si limitas la participación de las personas que se encuentran en reclusión no vas a lograr una reinserción clara, porque ellos sí se ven directamente involucrados y afectados por las decisiones, y si lo que buscas, o una de las figuras que orienta el sistema penitenciario es que se vuelvan a incluir dentro de su población o dentro de los lugares donde son originarios, dentro de su comunidad como una unidad, finalmente los estás relegando y no les permites participar activamente.[70]

Coincide con esta postura la magistrada López Benítez, al señalar:

> También estamos vulnerando los derechos a los que se refiere el artículo 18 constitucional, porque si estamos buscando la reinserción social a través de la educación, el deporte, la salud y todo lo que ya sabemos pues ¿cómo vamos a eliminar un derecho que por sí mismo nos pertenece a los ciudadanos? Entonces, mi punto de vista es que no hay un sustento jurídico lo suficientemente valido como para limitar o impedir el ejercicio de ese derecho. No podemos reinsertar a una persona a la sociedad si le estamos restringiendo derechos, porque lo importante es que dentro de la prisión siga viviendo con todos los derechos inherentes a la persona, a cualquier persona, y los siga ejerciendo. Eso es parte de la reinserción. Si empezamos a limitar, entonces, estamos discriminando porque estigmatizamos a la persona.

70 Carreón Perea, Manuel Jorge, entrevista realizada el 3 de marzo de 2016.

Por último, el magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Manuel González Oropeza, puntualiza:

> La prisión no es una pena de reclusión ni de separación de un individuo de la sociedad, sino que es un lugar donde se compurga la pena para ser rehabilitado. De tal manera que la suspensión de sus derechos políticos en nada ayuda a la rehabilitación del reo.[71]

Las opiniones de los expertos aportan un elemento esencial para el debate que se propone en esta obra: el mandato contenido en el artículo 18 constitucional tiene por objeto la integración del delincuente a la sociedad, no su exclusión. En este sentido, la suspensión automática del derecho al voto a todas las personas sancionadas con una pena de prisión podría traducirse en una forma de excluirlas del orden social.

Acerca de este tema, las Reglas Mandela establecen que los programas de reinserción social deben partir del reconocimiento de los reclusos como parte de la sociedad. En particular, las reglas 5 y 88 señalan:[72]

> *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 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.

El argumento que equipara la suspensión del derecho al sufragio a los condenados y condenadas con una forma de exclusión social lleva a formular otro planteamiento que se considera esencial para el debate: ¿a quiénes se excluye del derecho a votar?

---

71 González Oropeza, Manuel, entrevista realizada el 1 de abril de 2016.

72 Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas…, 2015, *op. cit.,* reglas 3, 5 y 88.

Para Miguel Sarre, académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México:

> La Constitución tiene un sello de agua en el artículo 18, hay una persona pobre ahí dibujada. Te dice la Constitución que el sistema penitenciario buscará la reinserción a través de la salud y el empleo, ¿quién es el que busca eso, el pobre o el rico?[73]

El perfil de las personas privadas de libertad en México es un elemento que no puede quedar fuera de las discusiones relativas a la viabilidad de una reforma al artículo 38 constitucional. Como se estableció en la introducción y se profundizó en el siguiente capítulo, la mayoría de las mujeres que están en centros penitenciarios locales y federales comparten el mismo perfil: son pobres, víctimas de violencia, madres únicas o principales cuidadoras de sus hijos e hijas, sin antecedentes penales, responsables de delitos no violentos, con bajos niveles educativos y una historia laboral marcada por la necesidad, la informalidad y los bajos ingresos.

Considerando este contexto, la elección de los gobernantes se suma a la lista de espacios de los cuales son excluidas las mujeres privadas de la libertad. Más aún —como apuntó Pedro Salazar durante la entrevista—, con la suspensión del derecho al voto activo se dejan de escuchar las voces de estas mujeres como parte de la colectividad a la que pertenecen.[74]

## Opinión de las internas. Análisis de las entrevistas a mujeres privadas de la libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla

El objetivo de este apartado es presentar el análisis de las entrevistas a las internas de Santa Martha Acatitla. Como se describe en la introducción, estas se llevaron a cabo durante marzo de 2016. Primero se realizaron 12 entrevistas individuales, las cuales están basadas en una

[73] Sarre Iguíniz, Miguel, entrevista realizada el 17 de febrero de 2016.

[74] En específico, Pedro Salazar señaló: "Me parece que además por la relevancia social que tienen las prisiones y las personas en prisión, tiene mucho sentido escuchar sus voces como parte de la colectividad a la que pertenecen".

encuesta con preguntas cerradas y abiertas. El 6 de abril se efectuó la entrevista grupal, en la cual participaron cinco internas; con esta concluyó la fase de investigación empírica.

Se analizarán primero los resultados de la encuesta, la cual está conformada por una batería de preguntas dividas en tres secciones:

1) Datos personales.
2) Participación política y ciudadanía.
3) Maternidad, en los casos en los que aplica.

El cuadro 1 muestra la información personal de las internas.

**Cuadro 1. Información de las internas encuestadas**

| Interna | Edad | Estado civil | Nivel de estudios | Hijos/as | Ocupación antes de ser detenida | Residencia |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 45 | Casada | Licenciatura | No | Supervisora | Perú |
| 2 | 33 | Soltera | Secundaria terminada, está cursando la preparatoria | No | Policía auxiliar | Ciudad de México |
| 3 | 50 | Soltera | Ninguno, está estudiando alfabetización | 8 en total. 3 fallecidos y 5 hombres. No recuerda las edades, 2 eran menores de edad cuando la detuvieron | Ama de casa y vendedora de comida | Ciudad de México |
| 4 | 35 | Unión libre | Secundaria terminada | 4 hijos de 4, 5, 12 y 16 años | Ama de casa | Ciudad de México |
| 5 | 46 | Soltera | Preparatoria | No | Comerciante | Morelos |
| 6 | 42 | Casada | Preparatoria | 3 hijos de 7, 18 y 25 años | Comerciante | Ciudad de México |
| 7 | 44 | Soltera | Preparatoria | 1 hija de 12 años | Instructora y administradora | Ciudad de México |
| 8 | 27 | Unión libre | Secundaria | 2 hijos de 4 y 7 años | Comerciante | Ciudad de México |

*Continuación.*

| Interna | Edad | Estado civil | Nivel de estudios | Hijos/as | Ocupación antes de ser detenida | Residencia |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 9 | 59 | Soltera | Información no disponible | 1 hijo de 39 años | Comerciante | Morelos |
| 10 | 43 | Soltera | Primaria | 3 hijos menores de edad | Comerciante | Ciudad de México |
| 11 | 39 | Casada | Carrera técnica | 3 hijos de 3 años y medio, 10 y 14 | Ama de casa | Ciudad de México |
| 12 | 40 | Soltera | Maestría | No | Contadora pública | Michoacán |

Como se observa en el cuadro 1, el perfil de las encuestadas es heterogéneo. Son madres con hijos e hijas menores de edad 50%; la mayoría laboraba en la economía informal y en el hogar antes de su detención, aunque 30% tenía un empleo en la economía formal. Esto responde también a niveles educativos más altos, con excepción de la policía auxiliar.

En cuanto a la participación política y la ciudadanía, objeto del segundo bloque de preguntas, se obtuvieron los siguientes resultados al cuestionamiento ¿qué significa ser ciudadana?: la mayoría respondió "tener derechos y obligaciones". Para la mitad significa pertenecer a un país y menos de la mitad relaciona el "ser ciudadana" con poder votar y participar en la resolución de los problemas de la comunidad.

Todas las participantes —con excepción de una interna extranjera— señalaron que antes de ser detenidas contaban con credencial para votar expedida por el Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral). Al cuestionarles por qué tramitaron o tramitarían su credencial de elector, 7 indicaron que la finalidad de obtenerla era tanto para votar como para identificarse, 5 refirieron que solo para identificarse y 1 agregó que para hacer trámites.

Entre las encuestadas, poco más de la mitad consideró que era sencillo cumplir con los requisitos y trámites para obtener la credencial de elector. Una participante opinó lo contrario al expresar que "después de lo que se ha vivido es difícil que se la den a uno". Atendiendo a su testimonio, se puede intuir que la situación jurídica se percibe como un factor que complica el proceso para obtener tal credencial.

De las 12 encuestadas, solo 2 nunca han votado. Una de ellas explica que a los 18 años empezó a trabajar en la policía y que les prohibían votar con el argumento de que "El que más dinero diera a la corporación se llevaba los votos".

La participación es mayor en las elecciones federales, tanto de presidente (10 internas emitieron su voto en dichos comicios), como de senadores y diputados (7 participantes); en el ámbito local, en cambio, la participación disminuye.

La postura de las encuestadas frente al derecho al voto y su ejercicio tiene una dimensión abstracta y otra basada en su visión de la realidad del juego político. Esto conlleva discursos en apariencia ambivalentes y disonantes.

La opinión que tienen acerca de los políticos y las leyes mexicanas revela su desconfianza. Las internas consideran que prevalecen los intereses particulares de los representantes y de los candidatos ante el interés público y que no hay cohesión entre las promesas de campaña y las acciones después de las elecciones.

Al mismo tiempo, las mujeres consideran que, por medio del voto, las personas privadas de la libertad podrían tener incidencia. Solo dos de ellas estimaron que con el voto no tendrían repercusión alguna. A las participantes les gustaría influir con su voto en las leyes en los ámbitos educativo, laboral, deportivo, cultural y de la salud.

La mayoría de las internas opina que si las personas privadas de la libertad ejercieran el derecho al voto, los políticos se interesarían en resolver los problemas que enfrentan al estar en prisión y mejorarían las condiciones de reclusión, por ejemplo, estiman que habría más oportunidades de trabajo o aumentaría la calidad de los servicios de salud.

El ejercicio del derecho al voto en prisión se traduce, sobre todo, en una manera de "tener voz para decidir las cosas". En el cuadro 2 se sistematizan las respuestas a los cuestionamientos: ¿si usted pudiera votar estando en prisión lo haría? (pregunta 1), ¿por qué? (pregunta 2). Cabe precisar que las respuestas son citas textuales de las entrevistas.

**Cuadro 2. Respuestas acerca de la posibilidad de votar en prisión**

| Interna | Pregunta 1 | Pregunta 2 |
|---|---|---|
| 1 | Sí | Sentimiento de pertenencia a la comunidad. |
| 2 | Sí | Porque ahora sí decidiría por mí.[A] |
| 3 | No | No me van a dar mi libertad por eso. |
| 4 | Sí | Sería una manera de escucharnos. |
| 5 | Sí | La primera vez, para ver si hay cambios. |
| 6 | Sí | Para apoyar a mi partido. |
| 7 | Sí | Para ser escuchada de alguna manera. |
| 8 | Sí | Porque tengo derecho de elegir algo que quiero para mi país. |
| 9 | Sí | Principalmente por las necesidades legales. |
| 10 | Sí | Ejercer mi participación ciudadana. Qué mejor que una persona que pasa por reclusión, te das cuenta de los problemas, te das cuenta de lo que debe mejorar. |
| 11 | Sí | Esperar que las cosas cambiaran. |
| 12 | Sí | Porque tenemos la ilusión de que las cosas cambien, de que los candidatos sean diferentes. |

[A] Esta respuesta es de la policía auxiliar que nunca pudo votar por coerción en su lugar de trabajo.

Con estas respuestas se observa cómo el desencanto con el sistema político no se traduce en una anulación o reducción del concepto de ciudadanía. Esto se mantiene íntegro y se pronuncia, desde la prisión, como un derecho a ser parte de la comunidad, a ser escuchado, a participar y ver cambios concretos. La respuesta de la policía auxiliar "Porque ahora sí decidiría por mí" atiende una situación personal y concreta, a saber: poder revertir años de negativa a ejercer el voto por parte de sus superiores jerárquicos, en un claro esquema de corrupción electoral. Pero también concentra la fuerza del derecho al voto en prisión: este lugar —cuyo fin, intencional o no, manifiesto o disfrazado, es anular al ser humano y controlar cada paso y cada acto básico de su vida— puede ser transformado y convertirse en uno donde tomar decisiones y ejercer derechos en los marcos individual y colectivo. ¿Cuáles son los impedimentos? Ya se han analizado los límites legales, pero estos, como se ha repetido varias veces, no se dan en un espacio vacío,

sino en un contexto cultural, incluso antropológico, como sostiene el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, senador Roberto Gil Zuarth, que reduce a las personas en prisión a no personas y, por ello, a no ciudadanos.[75]

En la entrevista colectiva con las internas fue posible ahondar más en cómo consideran que son percibidas las personas en prisión por la sociedad en general y por "los políticos" en particular. Esto está relacionado con el derecho al voto o bien, con su negación. Una de las participantes afirma de manera contundente: "Ningún partido ha tenido ninguna preocupación por los presos. Somos expedientes, no somos gente, entonces el expediente que está en el archivo jurídico, pues les vale gorro".

Otra interna define la prisión de la siguiente manera: "La cárcel es como la zona cero, no estás muerto pero casi muerto ¿no?"

Esta "zona cero" es, de acuerdo con las participantes, fruto de las políticas de seguridad y del manejo político. Dicho de otra manera, es una institución del Estado que cumple con fines específicos.

> Parece que es una voluntad que haya delincuencia, más hay delincuencia, más hay presupuestos, más hay cárceles, policía, la inseguridad [...] todo esto es ¿para qué?
>
> Si funciona mal un estado de gobierno como es el que tenemos, obviamente, va haber delincuencia, corrupción y todo lo que se ve que está en las cárceles. Porque las cárceles son unos edificios hechos por el Estado para la gente que tiene la mala suerte de haber sido detenida ¿no? Infringiendo todas tus garantías del debido proceso, para empezar. Y segundo, ni siquiera el Estado se preocupa por enseñar al ciudadano cuáles son sus derechos, ni qué es el civismo, ni la urbanidad.

La prisión, afirma una interna, "es el fruto de una mala organización política" y forma parte de un sistema descrito en las citas anteriores: una política de encarcelamiento creciente. De manera caricaturesca, las mujeres describen las supuestas campañas políticas casi como una feria en la cual representantes de distintos partidos ofrecen mejores condiciones carcelarias:

[75] Gil Zuarth, Roberto, entrevista realizada el 13 de abril de 2016.

> Imagínate las campañas que nos vendrían a hacer aquí: "Les vamos a dar colchones de 20 centímetros de altura a cada quien", "les vamos a dar caviar en el rancho", es lo que vendrían a decir porque tendrían que seguir la misma política que existe hoy que es mantener las cárceles de pie y hacer que la gente que esté en cárcel esté bien para que no lo jodan; entonces vendrían a prometer montes y maravillas en cuestiones de vivencia aquí adentro.

Pero la respuesta, sostienen las mujeres privadas de la libertad, no está en cárceles más bonitas, sino en no aplicar la pena de prisión en casos de delitos menores.

En consonancia con las argumentaciones presentadas a lo largo de la investigación y expresadas por las y los expertos en las entrevistas, el derecho al voto va de la mano con la presunción de inocencia. Por ello también las internas sostienen que podrían votar "los de *beige*", o sea, las personas procesadas, quienes deben vestir ropa de ese color en las cárceles de la Ciudad de México. Por otro lado, emerge el tema de la reinserción. La mirada de las internas es muy crítica en este aspecto.

> Más se habla de derecho, más hay violaciones, entonces, ese término también, en ese término nos ponemos en posición de víctimas: tenemos que conocer nuestros derechos frente a un Estado que los viola a cada rato. Por eso ¿qué se modifica? Por ejemplo, yo hablaría de esto: la ejecución de las penas y la modalidad de las penas, ¿por qué dan 50 años de sentencia?, ¿hasta qué grado hay que llegar?, ¿45 años de prisión para ser alguien reinsertado?, ¿o cómo? Entonces, el tema de la reinserción es una política, es una farsa.
>
> Cuando salgas ya no hay nadie, ni familia, ni nada, ni casa, ni vecinos ¿ya cómo sales? Ya de aquí [algunas] no se quieren ir.

A la problemática derivada de las condenas desproporcionadas se añade la trascendencia de la pena en el tiempo mediante los antecedentes penales.

> Otra contradicción, ¿para qué quieren que votemos si sales con tu fichota?
>
> ¿Cómo vas a votar si estás fichado? En qué cabeza cabe que una persona que está fichada —que lo más digno para el hombre es el trabajo—, primero, no te dan trabajo porque estás fichado, entonces cómo chingados quieren que voten, si no eres digno de un ciudadano ¿no?

Ahora bien, la discusión crítica abarca incluso el proceso de cómo se llevarían a cabo las campañas y las elecciones en las prisiones: desde lo caricaturesco de asimilar el día de elección a una kermés, hasta suposiciones que subrayan la desconfianza en los partidos e institutos electorales. "Las sacan y las queman [las papeletas]. Sí, dicen 'votaron nada más tres'. Nos aumentan la sentencia si votamos por el contrario".

En el proceso de reflexión crítica colectiva, el derecho al voto en prisión es, igual que afuera de la cárcel, una herramienta considerada de dudosa eficacia, pero que no por ello se puede quitar y que, además, tiene un valor intrínseco: el de ser ciudadano. La ciudadanía es una categoría de identidad inalienable y, al mismo tiempo, una calidad que otorga visibilidad y poder de incidencia y transformación.

> Individualmente, es una garantía individual, o sea, como ciudadana aunque esté bajo una situación jurídica distinta mi criterio hacía las autoridades que van a regir mi Estado no tendrían que ver con mi situación jurídica. O sea, no implica que tú por cometer un delito —porque es muy ambiguo eso, porque en este instante alguien está cometiendo un delito y ya votó— que durante el tiempo que esté sentenciada no pueda infringir mi voto, porque en esa situación de estar encerrada pues me doy cuenta también de lo que sucede en el país.
>
> Somos votantes probables. Al final, si se aplica el derecho al voto: "¡Uh la lá, somos preciosos!"
>
> A mí se me hace bien banal eso de votar. ¿Qué votar o no votar?, pues si ni existimos y si votáramos ¿cambiara algo?, allá afuera no cambia ¿aquí qué?
>
> Por decir "Existimos".
>
> ¿Voto por qué? Para que no haya cárceles.
>
> Voto por que los gobernantes vengan a vivir una semana a la cárcel y a ver como no componen este país.

## Reflexiones finales

México se ubica entre los países con el mayor grado de restricción del ejercicio de los derechos políticos a las personas privadas de la libertad, al contemplar la suspensión de estos a las personas procesadas y condenadas a la pena corporal.

El origen de tal restricción puede ser rastreado desde la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que a lo largo de la historia constitucional no sufrió modificaciones importantes, hasta la redacción actual del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En los últimos años, el tema del voto de las personas procesadas se ha hecho presente en la jurisprudencia nacional al ser confrontadas las restricciones de derechos políticos de este sector de la población con el sistema internacional de derechos humanos. En particular, se ha desarrollado una discusión alrededor del principio de presunción de inocencia, que culminó con un criterio de la Suprema Corte —basado en una jurisprudencia del Tribunal Electoral— en el que reconoce el voto de las personas sujetas a proceso penal que se encuentran en libertad.

Si bien la actual jurisprudencia de la SCJN es un avance, se considera que es insuficiente. Conforme con los principios de presunción de inocencia y de igualdad y no discriminación, todas las personas procesadas deberían tener derecho a votar.

Respecto de los sentenciados, el escenario sigue siendo un tema debatible: existen muchas aristas, perspectivas y opiniones respecto a si suspender o no su derecho al voto activo. Temas como la gravedad o el tipo de delito surgen en la discusión. Aun así, existe coincidencia en que la nueva perspectiva del principio de reinserción social implicaría una relectura de los límites y alcances de esta restricción.

La entrevista con la diputada federal Mariana Benítez Tiburcio[76] resume los puntos principales de este capítulo: en primer lugar, no se puede hablar únicamente de derechos políticos de las mujeres privadas de la libertad. El estudio de la suspensión de los derechos políticos a partir de la perspectiva y la situación de las mujeres en prisión es una brecha para ampliar el derecho al voto a todas las personas en prisión, hombres y mujeres por igual. En esto coincidieron todas y todos los expertos entrevistados, al igual que las mujeres encuestadas. En segundo lugar, todos los procesados deberían tener acceso al derecho al voto, independientemente de si están privados de su libertad o no.

[76] Benítez Tiburcio, Mariana, entrevista realizada el 24 de febrero de 2016.

> Yo estaría de acuerdo en que las personas que están en prisión preventiva no tendrían porque padecer [...] ésa ya es una especie de condena, ¿sí?, es una condena, es una restricción previa a una condena y me parece que eso es indebido.
>
> No amerita que se les restrinjan esos derechos por estar en prisión preventiva.

Con respecto al derecho al voto de las personas condenadas existe un consenso de que debe abrirse el debate. Aun así, nadie se pronuncia de manera categórica para ampliar este derecho a todas las personas condenadas ni por restringirlo por algunos delitos.

# Capítulo III. Mujeres privadas de la libertad. Un panorama internacional y nacional acerca de un sujeto en aumento

## Introducción

Lucy es originaria de la Ciudad de México. En 2009 la entrevisté para mi tesis de doctorado.[1] Lucy tenía 39 años, cinco hijos y una sentencia de 15 años de prisión por el delito de introducción de flunitracepam a un centro de reclusión. Era una interna del Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla.

Comparte la suerte de muchas otras: pobre, con estudios primarios y madre soltera. Se "juntó" con su primera pareja, Antonio, cuando tenía 11 años. Lucy y Antonio vivían en el mismo edificio; la mamá de Antonio era la dueña de todos los departamentos. Lucy se "juntó" con Antonio presionada por su familia, tal vez así no les cobrarían renta.

Tuvieron dos hijas. Él tomaba mucho y le pegaba. La relación se terminó. Lucy migró ilegalmente por un tiempo a Estados Unidos de América, donde trabajó limpiando oficinas, y dejó a las hijas con una de sus hermanas. Regresó a México y se "juntó" con otro hombre. Con esta pareja tuvo tres hijos. Vivían en condiciones de marcada pobreza urbana. Entre otros trabajos de la economía informal, se dedicaron a cuidar terrenos baldíos. A veces Lucy daba agua de la llave a sus hijos

1 *Cfr.* Giacomello, Corina, *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, México, 2013.

para que se "empanzonaran", se les quitara el hambre y dejaran de llorar. También con la segunda pareja la relación concluyó.

Y así, Lucy engrosó las filas de un grupo en aumento: el de las mujeres pobres, madres y jefas del hogar de América Latina.

A veces tenía que pasar muchas horas fuera de su casa, limpiando otras o lavando ropa. Los hijos se quedaban solos. Se convirtió, entonces, en una "mala madre". ¿Cómo, si la mujer es el pilar de la familia, podía pasar tantas horas fuera, descuidando a sus hijos? Lamentablemente, el amor materno no se come y no quita el hambre. Y así, había que amar de otra forma, fuera de casa: trabajando.

Cuando se involucró en el transporte de drogas, Lucy ya era madre soltera y alude a la necesidad económica y a sus responsabilidades como jefa del hogar como razones para aceptar una forma de ganancia "fácil". La "enganchadora" fue una vecina que conocía a Lucy porque esta a veces trabajaba para ella como lavandera.

> Yo ya cumplí quince años de ser madre soltera, entonces a veces necesitaba dinero porque o tenía trabajo o tenía casa, porque salía a trabajar, pero cuando llegaba a su casa de usted me decían "Tus hijos hicieron eso, quemaron las cortinas de la vecina, le pegaron al otro", siempre había problemas, entonces ¿qué hacía?
>
> Se me presenta la oportunidad de… me dice… una que yo le lavaba la ropa —yo también aquí [en la cárcel] me dedico a lavar y a planchar— y me dice "Oye Lucy, ¿no quieres ganar dinero? Es fácil…" y le digo "No".
>
> Pero luego yo la veía que llegaba temprano y llegaba con dinero y no la veía que estuviera preocupada de algo, entonces le dije "Está bien" y me enseñó cómo… meterla [la droga], cómo llevarla, entonces decía: "500 pesos y rápido —porque es lo que me pagaban— y no descuido a mis hijos y no tengo problemas".
>
> Ella hacía los paquetes, lo que les llaman "aguacates", en cinta canela, una bolsita así… así de chiquito, se ponía plastipack y luego un condón todo alrededor. Los tenía que meter hasta el fondo [en la vagina] porque luego las jefas [argot para "custodias"] te revisan bien. Me la metía y me la volvía a sacar igual.
>
> Yo no veía qué tenían adentro, pudo haber sido marihuana o coca o pudo haber sido piedra. Yo nunca le pregunté qué es, ella nada más me daba los 500; si era coca era más dinero, pagaban mil y pico porque era 75 por cada onza de coca pero yo no veía, ella me daba los 500 y ya. Me ganaba como unos dos mil pesos a la semana, o sea de lunes a domingo.[2]

[2] *Ibidem*, pp. 137-138.

Lucy se convirtió en una de las mujeres que introducen drogas a los centros de reclusión, conocidas como "aguacateras", por la forma del bulto de drogas —parecido al aguacate— que insertan en la vagina. Al mismo tiempo, mientras contribuía ilícitamente a la circulación de sustancias psicoactivas controladas, cumplía con la función social de madre: ya no descuidaba a sus hijos.

Aquí concluye la historia de Lucy afuera de la cárcel, pues medio año después de haber encontrado este trabajo fue delatada y, en consecuencia, detenida por el delito de introducción. En ese entonces la sentencia mínima era de 15 años sin derecho a beneficios.[3] O, como se dice adentro, "de punta a cola".

Historias como la de Lucy pululan en las cárceles mexicanas y alrededor del mundo. Esas mujeres representan y cargan sobre y adentro de su cuerpo la cruel y sistemática exclusión social, los estereotipos, la violencia de género, el papel del narcotráfico en sociedades corruptas y desiguales y, finalmente, las políticas de criminalización y encarcelamiento de los más débiles.

El caso de Lucy es un ejemplo de un fenómeno en aumento globalmente: el encarcelamiento de mujeres. Mujeres que comparten en su mayoría un perfil que se repite una y otra vez en distintas latitudes: pobres, víctimas de violencia, madres, únicas o principales cuidadoras de sus hijos e hijas, sin antecedentes penales, responsables de delitos no violentos, con bajos niveles educativos y una historia laboral marcada por la precariedad, la informalidad y los bajos ingresos, mujeres que a menudo tienen problemas de salud mental y de uso dependiente de sustancias psicoactivas que no han sido atendidos.

El objetivo de este capítulo es analizar la situación de las mujeres privadas de la libertad desde una perspectiva internacional y mexicana, esto con el fin de contextualizar las restricciones a los derechos políticos para las personas en prisión en México. Primero se presenta

[3] En 2009 se aprobó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto. Como consecuencia de este decreto, las penas para el delito de introducción de drogas, en cantidades establecidas en la Ley General de Salud (delitos de narcomenudeo), pasaron de un rango de 10 a 25 años, a uno de 4 a 8 años. En ambos casos aplica una agravante cuando se trata de introducción a centros de reclusión, que consiste en el aumento de la pena prevista de una mitad. *Ibidem*, pp. 85-86.

un panorama cuantitativo, en el cual se muestran el incremento numérico de las mujeres en prisión y los principales delitos por los cuales son encarceladas. Sucesivamente, se analizan el perfil cualitativo de las mujeres privadas de la libertad y algunas características comunes que emergen en fuentes de distintos países.

El tercer apartado se enfoca en las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok.[4] Mediante su análisis se exploran algunos de los temas críticos vinculados con las condiciones de encarcelamiento de las mujeres, entre otros la importancia de garantizar la cercanía a su domicilio para preservar los lazos familiares. Sigue una reflexión en torno a la trascendencia de la pena y las implicaciones del encarcelamiento para los hijos y las hijas de las mujeres en prisión. Después de esta panorámica internacional, se presenta la situación de las mujeres en prisión en México.

## Datos relativos al aumento de las mujeres en prisión

Las mujeres privadas de la libertad son un sujeto heterogéneo y minoritario. En 80% de los sistemas penitenciarios, representan entre 2% y 8% de la población penitenciaria total.[5] En la heterogeneidad hay tendencias que se repiten una y otra vez en estudios realizados en latitudes y sistemas jurídicos diversos. Una primera tendencia es de índole numérica: desde la década de 1980, y con más prominencia desde la de 1990, el número de mujeres encarceladas ha aumentado significativamente.[6] Tan solo entre 2000 y 2015, el crecimiento ha sido de 50%

---

4 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas…, *op. cit.*

5 *Cfr.* Walmsley, Roy, "World Female Imprisonment List (third edition)", Institute for Criminal Policy Research, Londres, Reino Unido, 2015, http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_third_edition_0.pdf.

6 *Cfr.* Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas…*, *op. cit.*

en el mundo.[7] Esto es especialmente llamativo si se considera que, en el mismo lapso, la población penitenciaria total ha aumentado 20% y la población mundial ha crecido 18 por ciento.[8] En el caso de América Latina, el número de mujeres en prisión prácticamente se ha duplicado entre 2006 y 2011.[9]

De acuerdo con datos de la decimoprimera lista de población penitenciaria mundial del Institute for Criminal Policy Research,[10] en el mundo hay alrededor de 10.35 millones de personas privadas de la libertad, esperando condena o cumpliendo una pena. Los países con la mayor población penitenciaria en términos absolutos son Estados Unidos de América, China, Rusia, Brasil, India, Tailandia, México e Irán. Los países de Sudamérica y del Caribe tienen las tasas de encarcelamiento —es decir, el número de prisioneros por cada 100,000 habitantes— más altas del mundo: 242 y 347, respectivamente. En Europa, por ejemplo, es de 84 y el promedio mundial es de 144 por cada 100,000 habitantes.

Como ya se señaló, desde el año 2000 la población penitenciaria ha incrementado aproximadamente 20 por ciento. Nuevamente, los países de América Latina registran los porcentajes más altos de crecimiento en el mundo: 80% en América Central y 145% en América del Sur. En Estados Unidos de América, el país considerado la cuna del encarcelamiento masivo, el aumento ha sido de 14 por ciento. En los países de Europa, en cambio, la población penitenciaria ha disminuido 21% entre 2000 y 2015.[11]

De los 10.35 millones de personas en prisión, alrededor de 700,000 son mujeres y niñas, es decir, aproximadamente 6.8 por ciento. Los países con más mujeres privadas de la libertad en términos absolutos son, nuevamente, Estados Unidos de América (205,400), seguido

---

7 *Cfr.* Walsmley, Roy, "World Female…", *op. cit.*, p. 2.

8 *Cfr.* Walmsley, Roy, "World Prison Population List (eleventh edition)", Institute for Criminal Policy Research, Londres, Reino Unido, 2016, http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition.pdf.

9 *Cfr.* Open Society Institute, "Mujeres y prisión preventiva: presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos", Campaña Global para la Justicia Previa al Juicio, Región América Latina, 2013, http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina33918.pdf.

10 *Cfr.* Walsmsley, Roy, "World Prison…", *op. cit.*, p. 2.

11 *Idem*.

por China (103,766, más un número indefinido en prisión preventiva o en "detención administrativa"), Rusia (53,304), Tailandia (44,751), Brasil (37,380), Vietnam (20,553), India (18,188) y México (13,400). El incremento del número de mujeres en prisión en América Latina y América Central ha sido especialmente pronunciado en Guatemala, El Salvador, Colombia y Brasil.[12]

A continuación se presentan algunos datos más específicos para el caso de México. Cabe señalar que un primer problema en el país es la falta de fuentes que coincidan. En esta sección se usan datos de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). El cuadro 1 reproduce los datos de la CNS referentes a enero de 2016.[13]

**Cuadro 1. Personas privadas de la libertad en México**

| Población total | | |
|---|---|---|
| Hombres | Mujeres | Total |
| 233,841 (94.67%) | 13,160 (5.33%) | 247,001 |

| Fuero común | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En prisión preventiva | | | Con sentencia | | | Total fuero común | |
| Hombres | Mujeres | Subtotal | Hombres | Mujeres | Subtotal | 199,532 (80.78%) | |
| | | | | | | Hombres | Mujeres |
| 73,310 | 4,851 | 78,161 (31.64%) | 116,347 | 5,024 | 121,371 (49.14%) | 189,657 (95.1%) | 9,875 (4.9%) |

| Fuero federal | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En prisión preventiva | | | Con sentencia | | | Total fuero federal | |
| Hombres | Mujeres | Subtotal | Hombres | Mujeres | Subtotal | 47,469 (19.22%) | |
| | | | | | | Hombres | Mujeres |
| 22,233 | 1,859 | 24,092 (9.74%) | 21,951 | 1,426 | 23,377 (9.46%) | 44,184 (93.1%) | 3,285 (6.9%) |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, Ciudad de México, México, Comisión Nacional de Seguridad, enero de 2016, http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41.

12 *Cfr.* Walsmsley, Roy, "World Female...", *op. cit.*, p. 2.

13 *Cfr.* Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual...*, *op. cit.*

Como se desprende del cuadro, las mujeres representan 5.33% del total de la población penitenciaria. La mayoría (9,875) fueron procesadas o sentenciadas por delitos del fuero común, mientras que 3,285 —es decir, 25%— están presas por delitos del fuero federal, la mayoría en calidad de procesadas. De acuerdo con datos de la extinta Secretaría de Seguridad Pública[14] y de la actual CNS, la población penitenciaria total pasó de 231,510 personas en 2003 a 247,001 en enero de 2016, esto es un aumento de 6.7 por ciento. El número de mujeres en prisión, en cambio, tuvo un aumento de 50% en el mismo lapso, pasando de 8,755 a 13,160 mujeres privadas de la libertad.

La tasa de encarcelamiento a menudo se asocia con la tasa delictiva. Es decir, el hecho de que haya más mujeres en prisión llevaría a inferir que cada vez más mujeres están cometiendo delitos y que ese es el problema que debe atenderse. Si bien esto no puede descartarse, en realidad el número de personas en prisión tiene más que ver con el uso que el Estado hace de la cárcel que con los y las ciudadanas o con los delitos. Por lo tanto, la explicación más certera para entender el aumento del encarcelamiento no es el aumento de la criminalidad, sino las elecciones de políticas hechas por el Poder Legislativo para aumentar el uso del encarcelamiento como respuesta al crimen.[15]

La pregunta ¿qué delitos cometen las mujeres? debe ser reformulada: ¿por qué delitos son encarceladas las mujeres? Mundialmente, los delitos relacionados con drogas se encuentran entre las primeras causas de encarcelamiento de las mujeres y cada vez se genera más evidencia del vínculo entre las relaciones de género, la participación de las mujeres en delitos de drogas y la respuesta punitiva del Estado.[16] Como se señala en la introducción de este capítulo, México no es una excepción y se verá por qué a continuación.

Los datos que siguen son producto del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 del

---

14 Estos datos se pueden encontrar en Giacomello, Corina, *Género, drogas…*, *op. cit.*, pp. 103-104.

15 *Cfr.* Travis, Jeremy y Western, Bruce (eds.), *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*, The National Academies Press, Washington D.C., Estados Unidos, 2014, p. 4, http://www.nap.edu/catalog/18613/the-growth-of-incarceration-in-the-united-states-exploring-causes.

16 *Cfr.* Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas…*, *op. cit.*

Inegi.[17] El Censo ofrece datos para numerosas categorías de personas en prisión: ingresos (por primera vez, reincidentes, etcétera), reclusos (en proceso de primera instancia, sentenciados, etcétera) y egresos (sujetos a proceso, por resolución absolutoria, etcétera). Aquí se exponen los datos del total de las personas reclusas. Los datos se refieren a 2014.

La población penitenciaria por delitos del fuero común reportada en el Censo es de 252,026 personas: 95.15% (239,693) hombres y 4.85% (12,233) mujeres. Por delitos del fuero federal se reporta un total de 35,679 personas, 92.5% (33,000) hombres y 7.5% (2,679) mujeres. El total, entonces, es de 287,705 personas en el sistema penitenciario estatal en 2014, de las cuales 5.18% (14,912) son mujeres.

En el cuadro 2 se muestran los primeros 10 delitos del fuero común adjudicados a las personas privadas de la libertad, divididos por sexo.

**Cuadro 2. Principales delitos del fuero común**

| Posición | Hombres | Mujeres |
|---|---|---|
| 1 | Homicidio: 40,554 | Homicidio: 2,035 |
| 2 | Otros robos: 37,049 | Secuestro: 1,445 |
| 3 | Robo: 28,784 | Robo: 1,368 |
| 4 | Violación: 15,587 | Otros robos: 1,028 |
| 5 | Robo de vehículo: 12,875 | Narcomenudeo: 874 |
| 6 | Lesiones: 11,329 | Robo a casa habitación: 450 |
| 7 | Secuestro: 10,967 | Lesiones: 439 |
| 8 | Narcomenudeo: 10,614 | Fraude: 412 |
| 9 | Robo a casa habitación: 8,703 | Robo de vehículo: 330 |
| 10 | Violación equiparada: 5,018 | Privación de la libertad: 319 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad y Sistema Penitenciario Estatales 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2015/default.aspx.

[17] *Cfr.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015, consulta interactiva de datos, México, 2015, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2015/default.aspx.

Localmente, la principal causa de encarcelamiento de hombres y mujeres es el delito de robo. La suma del total de los robos asciende, en el caso de los hombres, a 95,521 y a 3,742 en el caso de las mujeres. La segunda y tercera causas de encarcelamiento de mujeres son homicidio y secuestro. En el caso de los hombres, homicidio y violación.

Por otra parte, en el fuero federal los delitos por los cuales son más recluidos hombres y mujeres son los siguientes.

**Cuadro 3. Principales delitos del fuero federal**

| Posición | Hombres | Mujeres |
|---|---|---|
| 1 | Delitos previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos: 13,479 | Delitos contra la salud: 1,213 |
| 2 | Delitos contra la salud: 12,761 | Delitos previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos: 610 |
| 3 | Delitos previstos en la Ley contra la Delincuencia Organizada: 1,340 | Delitos previstos en la Ley contra la Delincuencia Organizada: 193 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015, consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2015/default.aspx.

Ahora bien, si se suma el conjunto de delitos del fuero común y federal por categoría, las principales causas de encarcelamiento de las mujeres son, en orden descendiente:

1) Robo.
2) Delitos contra la salud.
3) Homicidio.
4) Delitos vinculados a la privación ilegal de la libertad.

El impacto de las políticas de drogas se evidencia claramente con esta clasificación.[18] El marco legal mexicano en esta materia es poco flexible y altamente punitivo. Entre otros puntos, cabe destacar:

[18] *Cfr.* Giacomello, Corina y Blas Guillén, Isabel, *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Equis: Justicia para las Mujeres, A.C., Ciudad de México, México, 2016.

1) La aplicación de la prisión preventiva oficiosa, prevista en la Constitución.
2) La falta de acceso a medidas alternativas, excepto en los supuestos de posesión establecidos en la Ley General de Salud.
3) Penas desproporcionadas.
4) La inclusión de factores agravantes que conllevan el aumento de la pena, mas no de atenuantes que la reduzcan.
5) La falta de acceso a mecanismos de reducción parcial de la pena, sustitutivos de la prisión y libertad preparatoria.

Por otra parte, los delitos de robo no son más que la cara de la pobreza fuera y dentro de las prisiones de México. De acuerdo con la doctora Leticia Bonifaz Alfonzo —responsable de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)—, actualmente en la cárcel hay alrededor de 7,000 mujeres acusadas de haber robado alimentos. En la entrevista sostenida para esta investigación relata un caso que conoció personalmente: el de una mujer acusada de robar cinco artículos alimentarios cuyo valor total ascendía a 72 pesos. Se le exigió una fianza de 12,500 pesos que, desde luego, no pudo pagar. Por lo tanto, permaneció en la cárcel.[19]

## ¿Quiénes son las mujeres en prisión?

Ya se conocen las razones para encarcelar, ahora cabe preguntarse ¿a quiénes se está encarcelando? Las mujeres en prisión comparten, en su heterogeneidad, las siguientes características:[20]

1) Son mujeres que proceden de contextos de exclusión social, pobreza o extrema pobreza.

---

19 Bonifaz, Leticia, entrevista realizada el 29 de febrero de 2016.

20 *Cfr.* UNODC, *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, UNODC, Viena, Austria, 2008, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf; WHO Regional Office for Europe, UNODC, *Women's Health in Prison. Correcting Gender Inequity in Prison Health*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Dinamarca, 2009, https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/WHO_EURO_UNODC_2009_Womens_health_in_prison_correcting_gender_inequity-EN.pdf.

2) Tienen bajos niveles educativos, a veces menores que el promedio de la población.
3) No cuentan con capacitación en el ámbito laboral y suelen tener un historial laboral marcado por la precariedad, el desempleo o el empleo en trabajos de la economía informal mal remunerados.
4) Son madres y, en muchos casos, jefas de hogares monoparentales. A menudo no solo son las principales o únicas responsables de sus hijos e hijas, sino de otras personas dependientes también; por ejemplo, adultos mayores.
5) Han sido víctimas de violencia física y sexual.
6) En sus narrativas, el amor, las responsabilidades como madres y la necesidad económica son las principales motivaciones para involucrarse en una actividad delictiva.
7) Pueden tener problemas de salud mental y dependencia de sustancias psicoactivas que nunca han sido atendidos.
8) Son acusadas de la comisión de delitos no violentos.
9) No cuentan con los medios para tener acceso a una defensa adecuada o a pago de fianzas.
10) En casos de delitos violentos —generalmente el homicidio de la pareja—, estos pueden ser en defensa propia o como consecuencia de años o décadas de maltrato. Otro ejemplo de delito violento es el llamado homicidio en razón de parentesco que, en muchos casos, no es más que la criminalización del aborto llevada al extremo.[21] Es decir, los delitos violentos se entrelazan con relaciones de género en un contexto patriarcal y de violencia pública o privada en contra de las mujeres.

Lo anterior no pretende descartar que las mujeres cometan delitos violentos o que puedan desempeñar roles de mando en redes criminales, desde los cuales ordenen o ejecuten crímenes de alto impacto como el homicidio o el secuestro. Sin embargo, aquí se ha retratado el perfil general y mayoritario de las mujeres privadas de la libertad, el que emerge una y otra vez en estudios cualitativos y en el análisis de datos cuantitativos. A continuación se presentan algunos ejemplos concretos.

[21] *Cfr.*, Corina, "Justicia con perspectiva…", *op. cit.*

Entre 2002 y 2005 se llevó a cabo una investigación en seis países de la Unión Europea: Italia, Reino Unido, España, Francia, Alemania y Hungría, en la cual participaron instancias académicas y de la sociedad civil.[22] En cada país se realizaron entrevistas a mujeres en prisión y a personas que trabajan en el sistema penal. Se revisaron el contexto legislativo y de políticas públicas, así como los programas de reinserción para mujeres excarceladas con el nombre de Proyecto MIP: Women, Integration and Prison: An Analysis of the Processes of Socio-Labor Integration of Women Prisoners in Europe.

Una de las conclusiones a las que arriba el estudio comparativo es que muchas mujeres sufren exclusión social antes de ingresar a prisión. Todos los países reportan que un alto porcentaje de las mujeres en prisión:

1) No cuentan con seguridad económica.
2) Nunca han trabajado o han tenido empleos mal pagados en la economía informal.
3) No tienen un alojamiento seguro.
4) Tienen bajos niveles educativos.
5) Son extranjeras o de algún grupo étnico minoritario.
6) A lo largo de sus vidas han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de integrantes hombres de sus familias o externos a estas.

La exclusión de las mujeres está condicionada por determinantes de género, a saber:

1) La pobreza.
2) Son madres solteras o las principales responsables de sus hijos e hijas.
3) La violencia.
4) La dependencia de la pareja masculina.

[22] *Cfr.* MIP Project, *Women, Integration and Prison: An Analysis of the Processes of Socio--Labor Integration of Women Prisoners in Europe*, 2005, http://www.surt.org/mip/en/project_presentation.html.

Todos estos factores emergen como condicionantes del camino delictivo y de la criminalización de las mujeres.

Las características de las mujeres privadas de la libertad en Europa y las condicionantes de género que marcan sus vidas, las formas de exclusión y los factores de criminalización son parecidos a los hallazgos de estudios realizados en otras latitudes. La organización Penal Reform International[23] genera investigación e incidencia vinculada al sistema penal y a la prisión en distintas áreas del mundo. Las mujeres son uno de los temas principales. Entre los numerosos materiales producidos por la organización y disponibles gratuitamente *online*, destacan una serie de encuestas a mujeres en prisión en distintos países, entre otros Uganda, Jordania, Túnez, Kazajistán y Kirguistán.

En Uganda,[24] 76% de las mujeres entrevistadas se identificó como muy pobre, 32% nunca había ido a la escuela y 37% había sufrido violencia doméstica.

En Jordania y Túnez,[25] las mujeres representan, respectivamente, 3% y 2.7% de la población penitenciaria total. En el primer país, la gran mayoría (más de 70%) de las mujeres encuestadas son jóvenes entre 18 y 40 años. Se identifican como pobres o muy pobres, con niveles educativos inferiores al promedio nacional. Adjudican la comisión de un delito a motivos económicos. En Túnez, las principales causas de encarcelamiento son robo, delitos relacionados con drogas, adulterio y prostitución. La mitad de la población penitenciaria femenina se encuentra en la prisión femenil Manouba, viviendo en celdas hacinadas con otras 40 o 50 mujeres, donde pasan alrededor de 23 horas al día; 80% de las mujeres tenían, al momento de la encuesta, entre 18 y 40 años; 49% eran madres y, de estas, 80% eran madres de niños y niñas menores de 18 años. El nivel socioeconómico predominante es pobre o muy pobre.

---

23 Véase: http://www.penalreform.org.

24 *Cfr.* Penal Reform International, *Who are women prisoners? Survey Results from Uganda*, 2015, http://www.penalreform.org/resource/who-are-women-prisoners-survey-results-from-uganda/.

25 *Cfr.* Penal Reform International, *Who are women prisoners? Survey Results from Jordan and Tunisia*, 2014, http://www.penalreform.org/resource/women-prisoners-survey-results-jordan-tunisia/.

En Kazajistán,[26] los niveles económicos y educativos de las mujeres privadas de la libertad son superiores a los de otros países: 73% de las encuestadas respondieron tener un nivel económico medio y 91% tenían niveles de estudios superiores completos o más altos, lo cual refleja el nivel económico del país. Asimismo, 70% son madres y 30% se definen como solteras. La mayoría refiere que sus hijos e hijas viven con su familia y un porcentaje menor con el padre o con la familia paterna. Mientras que 27% estaban acusadas de delitos violentos, la gran mayoría estaba en prisión por delitos no violentos; 30% estaban en prisión por delitos relacionados con drogas y otro 30% se relaciona con delitos de fraude fiscal, lo cual refleja los mayores niveles educativos y económicos.

En el caso de Kirguistán,[27] 70% de las mujeres encuestadas eran madres, 57% con nivel económico medio y 30% se definieron como pobres o muy pobres; 33% estaban privadas de la libertad por delitos violentos, 32% por delitos de drogas y 19% por robo. Es importante señalar que el principal delito violento es homicidio u homicidio involuntario de la pareja masculina. De las 27 mujeres encuestadas por delito violento, 15 reportaron que se trató de un acto en defensa propia, 14 que habían sufrido violencia doméstica frecuente y 10 que habían sido víctimas de violencia sexual.

Se verá ahora otra región: América Latina y, específicamente, Argentina. En 2008 se llevó a cabo el trabajo de campo que dio vida al libro *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo.*[28] La investigación cualitativa se realizó en siete unidades de alojamiento de mujeres del Servicio Penitenciario. En cuanto al grupo etario, las mujeres encuestadas pertenecen a franjas ligeramente superiores a las que se encuentran en otros estudios; 73.6% de las entrevistadas es mayor de 30 años: 41.2% tiene entre 30 y 39 años; 32.4%, 40 años o más, y

---

26 *Cfr.* Penal Reform International, *Who are women prisoners? Survey Results from Kazakhstan and Kyrgyzstan*, 2013, http://www.penalreform.org/resource/women-prisoners-survey-results-kazakhstan-kyrgyzstan/.

27 *Idem*.

28 *Cfr.* Centro de Estudios Legales y Sociales *et al.*, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2011, http://www.cels.org.ar/common/documentos/mujeresenprision.pdf.

26.4% se encuentra en el rango de 18 a 29 años.[29] Entre los delitos prevalecen conductas no violentas, particularmente delitos relacionados con drogas (50%), seguidos por delitos contra la propiedad (28%) y contra las personas (20%).[30]

La maternidad y las responsabilidades del cuidado de niños, niñas y otras personas ocupan un lugar primario en la narrativa de las mujeres: 85.8% afirmó ser madre con un promedio de tres hijos. Además, la mayoría desempeñaba la jefatura de hogares monoparentales. En cuanto a niveles educativos y económicos, resaltan los niveles bajos y el ejercicio de funciones en sectores de la economía informal y de baja remuneración.

En México, el estudio más completo relativo a mujeres en prisión sigue siendo el diagnóstico elaborado por Elena Azaola y Cristina José Yacamán, *Las mujeres olvidadas*,[31] publicado por El Colegio de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hace más de 20 años. El perfil de las mujeres privadas de la libertad descrito en esta obra es coincidente con el que se ha expuesto hasta ahora.

La CNDH ha emitido en los últimos años dos informes especiales relativos a la situación de las mujeres privadas de la libertad[32] desde un enfoque de las condiciones de reclusión. Para el informe de 2015[33] se aplicó una encuesta a 1,987 internas, que representan 17.88% de la población femenil. De ellas, 1,772 proporcionaron su edad, produciendo los siguientes datos: 46.33% refirió tener entre 18 y 30 años; 31.26%, de 31 a 40; 14.72%, de 41 a 50; 5.64% (100), de 51 a 60, mientras que 2.03%

---

29 *Ibidem*, p. 29.

30 *Ibidem*, p. 30.

31 *Cfr.* Azaola, Elena y Yacamán, Cristina José, *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, El Colegio de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, México, 1994.

32 *Cfr.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana, Ciudad de México, México, 2015, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana, Ciudad de México, México, 2013, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/informeEspecial_CentrosReclusion.pdf.

33 *Cfr.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial…, 2015, *op. cit.*

restante (36), más de 60.[34] La mayoría, por ende, son mujeres jóvenes. Asimismo, se lee en el informe:

> Respecto de la duración de las sentencias impuestas a las internas encuestadas, de 1,210 reclusas que respondieron a esta pregunta, el 45.95% (556) se encuentra sujeta a una pena de prisión de hasta 5 años; el 19.58% (237), oscila en un rango de entre 6 y 10 años; el 12.80% (155), de 11 a 20 años; el 12.23% (148), de 21 a 30; el 5.70% (69), de 31 a 40; el 1.98% (24), de 41 a 50; el 1.07% (13), de 51 a 60, y el 0.66% (8), de 61 o más.[35]

Lo anterior refleja lo que ya se ha afirmado: la mayoría de las mujeres está en prisión por delitos de robo o contra la salud en la modalidad de narcomenudeo.

Los datos reportados hasta ahora no dejan lugar a dudas: se está encarcelando de manera creciente a mujeres madres responsables de delitos no violentos, mujeres con vidas de privaciones y violencias. Como se afirma en el documento *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*:

> Las causas profundas de la condición de vulnerabilidad de las mujeres en prisión se encuentran a menudo fuera de los muros de la prisión, aunque dicha vulnerabilidad se intensifica significativamente en los lugares de privación de libertad.[36]

La acumulación de evidencia desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales ha llevado a la elaboración y aprobación, por parte de la Organización de las Naciones Unidas, de las llamadas Reglas de Bangkok, un instrumento que se refiere a mujeres y niñas en prisión y prescribe unas condiciones carcelarias basadas en el perfil concreto de estas mujeres. A continuación se presentan las Reglas de Bangkok, deteniéndose en algunas de ellas y comparándolas con la realidad de los sistemas penitenciarios.

---

34 *Ibidem*, p. 10.

35 *Idem*.

36 Penal Reform International, Asociación para la prevención de la tortura, *Mujeres privadas de la libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*, Londres, Reino Unido, 2013, http://www.apt.ch/content/files_res/women-in-detention-es.pdf, p. 4.

## Reglas de Bangkok

Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes,[37] conocidas como Reglas de Bangkok, fueron aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas en marzo de 2011. Estas se suman, mas no sustituyen, a otros dos instrumentos: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 —revisadas con el nombre de Reglas Mandela en 2015—[38] y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas como Reglas de Tokio,[39] emitidas en 1990.

En el preámbulo de las Reglas de Bangkok se exponen las razones por las cuales se reconoció la necesidad de un instrumento que abordara de manera específica las condiciones de encarcelamiento de las mujeres:

> Considerando que las reclusas son uno de los *grupos vulnerables* que tienen *necesidades y requisitos específicos*,
>
> Consciente de que muchos establecimientos penitenciarios existentes en el mundo fueron concebidos principalmente para reclusos de sexo masculino, mientras que el *número de reclusas ha aumentado considerablemente* a lo largo de los años,
>
> Reconociendo que cierto número de mujeres delincuentes *no plantean un riesgo* para la sociedad y que, como ocurre en el caso de todos los delincuentes, su *encarcelamiento puede dificultar su reinserción social*.[40] §

---

37 *Cfr.* Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas…, *op. cit.*

38 Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas…, *op. cit.*

39 Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), 1990, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8305.pdf?view=1.

40 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas…, *op. cit.*, p. 2.

§ Énfasis añadido.

En el párrafo transcrito emergen los elementos a los que se ha aludido en este capítulo:

1) El perfil de las mujeres en términos sociales y delictivos.
2) El incremento numérico de la población penitenciaria femenil y la falta de perspectiva de género en los establecimientos penitenciarios.
3) El impacto del encarcelamiento para las mujeres.

Las Reglas de Bangkok incluyen en su contenido a las mujeres bajo arresto y en espera de juicio y a las mujeres condenadas. Asimismo, se refieren a mujeres con necesidades específicas: embarazadas, lactando y con hijas e hijos a cargo (viviendo con ellas en la cárcel o en el exterior), indígenas, extranjeras y de grupos minoritarios. Están dividas en cuatro secciones: la primera comprende la administración general de las instituciones y se aplica a todas las categorías de mujeres privadas de la libertad; la segunda contiene reglas aplicables a los grupos especiales de cada subsección; la tercera se enfoca en la aplicación de sanciones y medidas no privativas de la libertad, y la cuarta contiene reglas relativas a la investigación, planificación, evaluación, sensibilización pública e intercambio de información.

La primera sección incluye 39 reglas divididas en 10 apartados:

1) Principio básico (principio de no discriminación).
2) Ingreso.
3) Registro.
4) Lugar de reclusión.
5) Higiene personal.
6) Servicios de atención a la salud (con énfasis en servicios de salud dirigidos expresamente a las mujeres, salud mental, VIH y uso indebido de sustancias psicoactivas).
7) Seguridad y vigilancia.
8) Contacto con el mundo exterior.
9) El personal penitenciario y su capacitación.
10) Reclusas menores de edad.

A continuación se verán algunos ejemplos.

> *Regla 1*
>
> A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de las presentes Reglas. La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

Este principio básico es sumamente importante. Mirar a las mujeres privadas de la libertad no resulta discriminatorio en función de otros grupos, sino que es justamente una manera de hacer frente a la discriminación histórica de la cual han sido objeto. Las medidas diseñadas y aplicadas *ad hoc*, por lo tanto, están orientadas a subsanar la desigualdad y neutralizar la invisibilidad. En consecuencia, el diseño de reglas específicas para mujeres en prisión cumple con un doble objetivo: responder de manera adecuada a las necesidades diferenciadas de las mujeres privadas de la libertad y superar el paradigma universalista con el cual se abordan las políticas penitenciarias, puesto que es un paradigma androcéntrico.

> *Regla 2*
>
> Se deberá prestar atención suficiente a los procedimientos de ingreso de mujeres y niños a la institución, por su vulnerabilidad especial en ese momento. Se deberán suministrar a las reclusas locales para reunirse con sus familiares, así como prestarles asesoramiento jurídico, y proporcionarles información sobre los reglamentos y el régimen penitenciario, las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda, en un idioma que comprendan; en el caso de las extranjeras, se deberá también darles acceso a sus representantes consulares;
>
> Antes de su ingreso o en el momento de producirse, *se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previéndose incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de los niños.*[§]

En el apartado de ingreso y registro se hace hincapié en aquellas medidas que deberían tomarse para garantizar que las mujeres puedan tener el tiempo y los medios que les permitan asegurar que sus hijos e

[§] Énfasis añadido.

hijas no queden abandonados y en situación de vulnerabilidad ante el encarcelamiento de su madre. Cuando una detención toma lugar, por ejemplo, en la calle, en un lugar público, en un establecimiento privado, en un lugar donde se venden o consumen drogas ilícitas o incluso en la casa de la persona detenida, esta es arrestada y llevada a las instancias de justicia correspondientes por la policía. Si los niños están en la escuela, o incluso si están allí, no se da el tiempo para que sus referentes adultos tomen las medidas necesarias para asegurarles un domicilio y designar a otros referentes adultos para que se encarguen de ellos. Los vecinos o los familiares pueden asumir esa responsabilidad por decisión propia. En el transcurso del procedimiento, las autoridades pueden disponer que los niños sean llevados a una institución pública.

Lo que implican las Reglas de Bangkok es que, como parte del procedimiento judicial y antes o durante el ingreso a prisión, la mujer detenida debe tener el tiempo de organizar los cuidados de sus hijos e hijas, incluso mediante una suspensión de la privación de la libertad, si es necesario. Ello con el fin de garantizar el interés superior del niño y evitar situaciones de descuido, abandono y abuso en su contra en caso de permanecer desprotegido.

Esta disposición debe pasar por autorización judicial y puede traducirse en una salida de la interna del centro por el tiempo que sea necesario, con el resguardo de agentes de la policía. Aun así, en el momento de interactuar con los niños y las niñas, no debería haber agentes acompañando a la madre, ya que esto es muy traumático para los hijos. En su lugar se recomienda la intervención de personal de instituciones del Estado o de la sociedad civil especializadas en la niñez y de psicólogos.

En la sección de registro se establece que en el expediente de la mujer recluida debe anotarse el número y demás información de los hijos y las hijas y que esta información tendrá carácter confidencial, para evitar que esos niños "se pierdan" y no se vuelva a saber de ellos, así como para que su situación pueda ser actualizada de acuerdo con las disposiciones tomadas por la madre o quien ejerza la patria potestad.

*Regla 4*

En la medida de lo posible, las mujeres serán enviadas a cárceles cercanas a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsa-

bilidades de cuidado de los niños, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados.

La cercanía al domicilio es vista como una condición para garantizar la continuidad de los lazos familiares, que, a su vez, ofrecen mayor protección a la salud mental de la mujer y un menor abandono de sus hijos e hijas, tanto desde el punto de vista afectivo como económico. No se trata de querer reducir a la mujer en prisión a su papel de cuidadora, sino de dar desahogo a una realidad empírica ineludible, a saber, los roles sociales desempeñados por estas mujeres antes y durante la reclusión.

Es importante señalar que la regla también refiere a las preferencias de la mujer. Esto es muy novedoso para una institución como la penitenciaria, basada en la infantilización de la población y el control total de los cuerpos y las decisiones vitales de las personas detenidas.

La cercanía al domicilio es, para muchas internas, el punto medular. Sin embargo, este derecho, garantizado en México por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[41] se ve fraguado para la mayoría de las personas en prisión; en primer lugar, por el propio texto constitucional, ya que al circunscribir este derecho a las personas sentenciadas, excluye a las personas procesadas.

En el caso de las mujeres, un problema clave no solo en México, sino internacionalmente, es la falta de centros femeniles como consecuencia del bajo número de esta población. Las mujeres suelen estar alojadas en cárceles mixtas o en cárceles femeniles que no quedan necesariamente cerca de su domicilio. Esto tiene una afectación por dos vías: por un lado, incide en la ruptura del vínculo materno-filial al privar a los hijos y las hijas de las internas de la posibilidad de visitarlas con frecuencia; por otro, fomenta el abandono y aislamiento de las internas, ya que sus familias, que generalmente se hacen cargo de sus hijos e hijas, simplemente no cuentan con los medios económicos ni con el tiempo para acudir con frecuencia a la visita, si esta implica muchas horas o incluso días de desplazamiento, aunados a los

41 "Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social", Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política…, *op. cit.*, artículo 18.

costos de transporte. Como ya se mencionó, la mayoría de estas mujeres y sus familiares proceden de contextos de pobreza extrema.

De igual manera, un tema que merece mucha atención en las Reglas de Bangkok es la maternidad. Entre 60% y 80% de las mujeres en prisión son madres y, como ya se ha referido, muchas son las únicas responsables económicamente y de los cuidados de sus familiares. A continuación se muestran algunas de las reglas que hacen referencia a las condiciones y normativas que debieran implementarse cuando se trata de internas embarazadas, con hijos e hijas viviendo con ellas en prisión y en periodo de lactancia.

> *Regla 22*
>
> No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos y a las madres en período de lactancia.
>
> *Regla 23*
>
> Las sanciones disciplinarias para las reclusas no comprenderán la prohibición del contacto con sus familiares, en particular con sus hijos.
>
> *Regla 26*
>
> Se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, sus tutores y sus representantes legales. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen recluidas en instituciones lejanas de su hogar.
>
> *Regla 28*
>
> Las visitas en que se lleve a niños se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre y su hijo o sus hijos. De ser posible, se deberán alentar las visitas que permitan una permanencia prolongada con ellos.
>
> *Regla 48*
>
> 1. Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.
> 2. No se impedirá que las reclusas amamanten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.

3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.

*Regla 49*

Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres no serán tratados como reclusos.

Ahora bien, sin duda es un deber del Estado garantizar condiciones de encarcelamiento dignas que consideren, en todo momento, el interés superior del niño y las necesidades específicas de las mujeres madres. Sin embargo, como se verá más adelante y como también se subraya en las Reglas de Bangkok, en el caso de mujeres con responsabilidades de cuidado de niños y niñas pequeños debiera favorecerse, en la medida de lo posible, la aplicación de sanciones alternativas al encarcelamiento en todas las fases de la ejecución penal.

En el apartado 1, Clasificación e individualización, se hace hincapié en aspectos que no suelen ser contemplados para la distribución de la población penitenciaria:

*Regla 41*

Para efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género, se deberá:

a) Tener en cuenta que *las reclusas plantean un menor riesgo* para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento en las reclusas;
b) Posibilitar que a efectos de la distribución de las reclusas y la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente *información fundamental sobre sus antecedentes*, como las situaciones de violencia que hayan sufrido, su posible historial de inestabilidad mental y de uso indebido de drogas, *así como sus responsabilidades maternas* y de otra índole relativas al cuidado de los niños;
c) Velar por que en el régimen de cumplimiento de condena de las reclusas se incluyan programas y servicios de rehabilitación que satisfagan las *necesidades propias de su género*;

d) Velar por que se albergue a las reclusas que requieran atención de salud mental en recintos no restrictivos y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, así como por que reciban tratamiento adecuado en lugar de asignarlas a centros cuyas normas de seguridad sean más rigurosas por la exclusiva razón de tener problemas de salud mental.[§]

Generalmente, los estándares de clasificación se basan en la "peligrosidad" y el delito. La gravedad del delito es asumida como un criterio de clasificación *per se*, de manera totalmente disociada de la vivencia y la individualidad de cada interna. Por el contrario, en las Reglas de Bangkok las mujeres son puestas en el centro y la cárcel debe ajustarse y tomar en cuenta la historia de cada interna, partiendo de los rasgos que se encuentran con frecuencia en las mujeres en prisión, especialmente los antecedentes de violencia y sus papeles como cuidadoras.

Las reglas 43 a 47 se dedican a la reinserción después del cumplimiento de la condena. Este es un momento clave y a menudo olvidado. Mencionarlo y regularlo, en cambio, implica reconocer que la cárcel es una pena trascendente que se extiende al periodo poscarcelario y que requiere de atención, fondos y políticas públicas, ya que este no es algo ajeno a las responsabilidades de las autoridades penitenciarias y debe ser diseñado en coordinación con grupos e instituciones que trabajan dentro y fuera de las prisiones. La implementación de regímenes graduales favorece el proceso de reinserción.

Aquí se presentan las dos últimas reglas:

*Regla 48*

Teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 2.3 de las Reglas de Tokio, no se separará a las delincuentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena.

[§] Énfasis añadido.

> *Regla 64*
>
> Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan hijos a cargo, y se estudiará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presentes los intereses superiores del hijo o los hijos y velando por que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos hijos.

La regla 64 es de particular relevancia tanto para las y los impartidores de justicia como para las y los defensores. En el momento de ponderar la opción de aplicar una medida alternativa, lo más sencillo es apegarse a la ley; por ejemplo, en casos de delitos graves o con sentencias superiores a cierto número de años, o bien si se trata de personas con antecedentes penales, la respuesta más común, en México, es no otorgar una sanción alternativa. Esta regla, en cambio, ofrece herramientas para argumentar desde otro ángulo y es totalmente coherente con los principios y las obligaciones del control de convencionalidad y el principio propersona consagrado en el artículo 1 constitucional. En el siguiente apartado se presenta una sentencia en la cual se aplica dicha regla, en vinculación con la trascendencia de la pena, en el caso de una mujer embarazada.

## "Invisibles", "olvidados", "víctimas colaterales". Niños y niñas con referente(s) adulto(s) encarcelado(s)

El objetivo de esta sección es analizar, de manera general, algunas temáticas relativas a las implicaciones del encarcelamiento para los hijos y las hijas de las personas en prisión. El encarcelamiento de un referente adulto afecta cada fibra de la existencia y del desarrollo de niños y niñas. Y la responsabilidad de estas afectaciones, lejos de recaer única o mayoritariamente en los padres o adultos referentes encarcelados, es prerrogativa del Estado.

Como lo señala Oliver Robertson, autor de numerosos informes acerca de este tema para la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas:

> Los hijos de los padres encarcelados son descritos generalmente como víctimas olvidadas del encarcelamiento. Cuando una madre o un padre va a la cárcel, los hijos son afectados, generalmente negativamente. Sin embargo estas afectaciones no suelen ser consideradas en los procesos penales, que, en cambio, se enfocan en determinar la culpa o la inocencia individual y en castigar a los infractores. La falta en considerar o consultar a los hijos de padres encarcelados en todas las etapas del proceso penal —de la detención al proceso, el encarcelamiento, la liberación y la reinserción en la comunidad— puede desembocar en que sus derechos, necesidades e interés superior sean descuidados o activamente violados.[42]

Los cuidados de los niños y las niñas al encarcelar a un referente adulto son marcados por las relaciones de género. Encarcelar a un hombre implica arrastrar a la prisión, como población penitenciaria externa,[43] a un contingente de mujeres, niños y niñas: esposas, madres, hijas, hijos, hermanas, amantes, novias, exnovias, exesposas, etcétera. Significa que la responsabilidad económica de la familia y los gastos que representa tener a alguien en prisión recaen en las mujeres.[44] El encarcelamiento de las mujeres se traduce, en cambio, en su abandono. Las hijas y los hijos de las mujeres en prisión quedan, generalmente, al cuidado de la familia materna.

Solo en años recientes se ha mostrado un interés hacia los niños y las niñas de las personas en prisión. En 2011, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas dedicó el Día de Debate General al tema de niños y niñas de padres presos.[45] Fue la primera vez que una

---

42 Robertson, Oliver, *The Impact of Parental Imprisonment on Children*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 2007, http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/Impact_English.pdf, p. 1; traducción a cargo de la autora.

43 *Cfr.* Giacomello, Corina, *Rompiendo la zona del silencio. Testimonios sobre el penal de máxima seguridad del Altiplano, antes La Palma*, Ediciones Dipon, Ediciones Gato Azul, Bogotá, Colombia, 2007.

44 *Cfr.* Pérez Correa, Catalina, *Las mujeres invisibles: Los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/04/150417-Las-mujeres-invisibles.pdf.

45 *Cfr.* Robertson, Oliver, *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 2012, http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL_Collateral%20Convicts_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf.

instancia de las Naciones Unidas volteó hacia este grupo, el cual, en términos generales, está prácticamente ausente en el debate público e, incluso, en los instrumentos internacionales.

En el ámbito latinoamericano, cabe mencionar el trabajo de la Plataforma Niñas, Niños y Adolescentes con Referentes Adultos Privados de la Libertad, compuesta por ocho organizaciones de siete países: Uruguay, Argentina, República Dominicana, Guatemala, Brasil, Nicaragua y Panamá, dedicadas a problemáticas de la niñez, mujeres privadas de la libertad o que trabajan con familiares de personas internas. En 2012, el Church World Service (fundador de la Plataforma y principal financiador) y Gurises Unidos (Uruguay) asumieron el desafío de dar seguimiento a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y contribuir a llenar el vacío de conocimiento. Este esfuerzo se traduce en la publicación del informe *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*.[46]

Como se analiza en el informe, los efectos del encarcelamiento para los hijos y las hijas y, en términos más generales, para las familias de las personas internas son enormes. Abarcan todas las esferas y están marcados por una categoría social que atraviesa y sella negativamente la posibilidad de interacción social y desarrollo: el estigma. Un primer problema que enfrentan las familias es decidir si se informa a los niños y las niñas que su referente adulto ha sido privado de la libertad, cómo explicarles la situación y el significado de la prisión. Mantener el vínculo afectivo y la comunicación es muy difícil para estas familias, especialmente porque, como ya se ha dicho muchas veces, son núcleos que viven en la marginalidad. Por ende, cubrir los gastos de mantenimiento propios, los de estos niños y niñas, y a menudo algunos gastos del familiar preso —si no es que todos, además de aquellos relacionados con la corrupción penitenciaria—, más los gastos de transporte para acudir a la visita —y todo lo que esta conlleva—, es una misión a veces

[46] *Cfr.* Church World Service, Gurises Unidos, *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, 2013, http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf.

imposible y se traduce en el progresivo esparcimiento de las visitas y la gradual pérdida del vínculo entre los niños y las niñas y los referentes encarcelados.

El encarcelamiento de un referente adulto puede tener impactos en el desarrollo psicológico, emocional e intelectual del niño o la niña, influyendo en su rendimiento escolar y sus relaciones interpersonales.

Cuando se mira a la cárcel desde las vivencias de los niños y las niñas con referente(s) adulto(s) encarcelado(s), se observa que la pena de prisión sí es trascendente. Ahora bien, la trascendencia de la pena tiene una calidad nata y otras variables. La primera tiene que ver con el principio tautológico de que es una sanción trascendental, es decir, que impacta a otras personas más allá de la persona condenada a la privación de la libertad por sentencia judicial. Sin embargo, la intensidad de la trascendencia depende, en buena medida, de los principios, la organización y las prácticas cotidianas del sistema penitenciario de cada país. En México, cuyo sistema penitenciario está caracterizado por la violencia, el desorden, las irregularidades, la falta de higiene, el hacinamiento, la corrupción y el autogobierno, la intensidad de la trascendencia de la pena es altísima e impacta, desde luego, a los niños que viven en prisión con sus madres y a los que viven afuera.

Generalmente, en el imaginario inmediato, la responsabilidad de que un niño o una niña sufra el impacto del encarcelamiento recae en los padres. Dicho sencillamente, es culpa de la madre o del padre que no pensó en sus hijos cuando cometió el delito. Este argumento tiene mucho atractivo moral, pero es fundamentalmente falso. Sin duda, las primeras personas responsables de un niño o una niña son sus progenitores y, en este sentido, cierta trascendencia de la pena derivada de cuestiones inherentes al sistema penitenciario no puede ser evitada. Sin embargo, es responsabilidad del Estado proporcionar todos los medios para garantizar el más alto grado posible de normalización, respeto, cuidado, atención, higiene y adecuación en la reglamentación y operación de la convivencia de niños y niñas con sus padres encarcelados. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 23) establece:

> Asimismo, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a *convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad*. Las autoridades competentes en materia jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho

> y establecer las *condiciones necesarias* para que esta *convivencia* se realice en forma *adecuada*, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior.[47] [§]

Corresponde a las autoridades adaptarse a las necesidades de los niños y las niñas y tratar de acompañarlos en este contacto de la niñez con la faceta punitiva del Estado en todas las fases del proceso penal, desde la detención hasta la reinserción.

Como ya se ha señalado en el análisis de las Reglas de Bangkok, una forma de amortiguar el impacto de la prisión pasa, en primer lugar, por la imposición de medidas cautelares o sanciones alternativas que persigan el interés superior del niño. A continuación se presenta un ejemplo. Se trata del recurso de casación Álvarez Contreras, Flor de María, revisado por la Segunda Sala de la Cámara Federal de Casación Penal de Argentina en 2013.[48] Álvarez Contreras solicitó, por medio de su defensa, el arresto domiciliario por estar embarazada. Este se le negó porque su domicilio se encontraba en una "zona de presunto riesgo social". La defensa presentó un recurso de casación, mismo que fue concedido. Los argumentos para otorgar el arresto domiciliario por parte de la Sala de Casación merecen ser revisados. La sentencia es un ejemplo de habilidad y profundidad argumentativa para construir una resolución jurídica a partir de distintas fuentes, a saber:

1) El marco legislativo nacional (que otorga el arresto domiciliario a mujeres embarazadas o con hijos menores de cinco años).[49]

---

47 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 2014, artículo 23, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014.

§ Énfasis añadido.

48 Cámara Federal de Casación Penal, Segunda Sala, Álvarez Contreras, Flor de María s/ recurso de casación Causa Nº 684/2013, Argentina, sentencia del 20 de septiembre de 2013, http://catedradeluca.com.ar/wp-content/uploads/2015/01/alvarez-contreras-flor-de-maria-prision-domiciliaria-no-nato-cfcp.pdf.

49 "El Juez de ejecución, o juez competente, podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: a) Al interno enfermo cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario le impida recuperarse o tratar adecuadamente su dolencia y no correspondiere su alojamiento en un establecimiento hospitalario; b) Al interno que

2) La jurisprudencia nacional e internacional.
3) Las Reglas de Bangkok (específicamente la regla 64).
4) Literatura especializada en torno al tema de las mujeres privadas de la libertad y las afectaciones del encarcelamiento para ellas, sus hijos e hijas.
5) El principio de trascendencia mínima de la pena.
6) La improcedencia de los argumentos del tribunal de alzada.

Se analiza un extracto de la sentencia:[50]

> De tal suerte, por exigencias del orden internacional y constitucional, reunidas las previsiones de la ley, el estándar debe constituirse de que ningún parto puede tener lugar en prisión por atentar contra la dignidad de la madre y de su hijo, quienes resultan acreedores de protecciones especiales por su posición de desventaja y vulnerabilidad y guardan necesidades específicas que no pueden reunirse en el espacio carcelario [...]. Cabe resaltar que —por definición—, ninguna acción paternalista puede sustituir un reclamo de libertad. Por ello carece de todo fundamento la presunción de que el real o eventual cuidado que pueda recibir una embarazada para dar a luz en cautiverio supere un alumbramiento en el medio libre, bajo las condiciones que la peticionaria decida, sea en un centro hospitalario o en su vivienda; sólo su autodeterminación puede definir el modo de llegada de su hijo.

Para el caso de México, la aplicación de una medida alternativa queda condicionada, en términos generales, a la temporalidad de la pena y a los antecedentes penales. El Código Nacional de Procedimientos Penales prevé una excepción a la prisión preventiva oficiosa en el artículo 166:

---

padezca una enfermedad incurable en período terminal; c) Al interno discapacitado cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario es inadecuada por su condición implicándole un trato indigno, inhumano o cruel; d) Al interno mayor de setenta (70) años; e) *A la mujer embarazada*; f) *A la madre de un niño menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad, a su cargo*". Énfasis añadido. Congreso de la Nación, Ley 26472, Argentina, 2009, artículo 1, http://www.ub.edu/ospdh/ospdh_ant/pdf/arts%20areas/privacio/monitoreig/Ley%2026472%20Arresto%20domiciliario.pdf.

50 Cámara Federal de Casación Penal, Segunda Sala, Álvarez Contreras..., *op. cit.*, pp. 11-12, http://catedradeluca.com.ar/wp-content/uploads/2015/01/alvarez-contreras-flor-de-maria-prision-domiciliaria-no-nato-cfcp.pdf.

> *Artículo 166. Excepciones*
> En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que *la prisión preventiva se ejecute en el domicilio* de la persona imputada o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan.
>
> De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de *mujeres embarazadas, o de madres durante la lactancia.*
>
> *No gozarán* de la prerrogativa prevista en los dos párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan *sustraerse de la acción* de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su *riesgo social.*[51] [§]

Este artículo contiene dos límites importantes. El primero es el alcance. La excepción tiene que ser expandida a las mujeres madres en general y a aquellas que tengan bajo su responsabilidad a personas dependientes. Hay que tomar en cuenta que muchas mujeres presas son jefas de hogares monoparentales. En segundo término, se debería invertir el enfoque y la excepción convertirse en la regla, es decir, se debería aplicar la excepción de oficio y extenderla a las mujeres madres y cabezas de familia. En caso de que el juez o la jueza tenga motivos para considerar que la prisión preventiva es la medida más adecuada, tendrá que argumentarlo de manera sólida y no con base en categorías vagas y discriminatorias como "riesgo social". Tal como está planteado en los términos actuales, es probable que el Poder Judicial mexicano, tradicionalmente conservador y resistente a hacer uso de sus facultades para disminuir el uso de la prisión e inaplicar disposiciones que contravienen el respeto, goce y ejercicio de los derechos humanos, simplemente argumente la existencia de un riesgo social cualquiera y niegue el arresto domiciliario.

---

[51] Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Código Nacional..., *op. cit.*, artículo 166.

[§] Énfasis añadido.

## Mujeres privadas de la libertad en México

El objetivo de este apartado es analizar la situación de las mujeres privadas de la libertad en México. Al igual que en la descripción del escenario internacional, primero se presentan los datos disponibles y algunos casos que puedan transmitir las condiciones de encarcelamiento, el perfil de las mujeres en prisión y la trascendencia de la pena para sus hijos e hijas. En un segundo momento se analiza el marco legal. Como se refiere en la introducción, esta obra se termina de escribir a menos de un mes de la culminación de la reforma penal y de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Por ello, es ineludible referir las implicaciones básicas para el tema de interés de esta investigación. Sin embargo, justamente por tratarse de una transición nacional reciente, no se debe perder de vista que su conversión en un orden y en prácticas distintas es una labor que requiere años. De tal manera que también las reflexiones desarrolladas en el apartado correspondiente solamente se nutren de especulaciones y previsiones deseables a partir del nuevo marco legislativo.

### Centros y condiciones de encarcelamiento

De acuerdo con la información ya citada de la Comisión Nacional de Seguridad,[52] en México existen 389 centros penitenciarios distribuidos de la siguiente manera: 17 dependen del gobierno federal, 13 del gobierno de la Ciudad de México, 285 de gobiernos estatales y 74 de gobiernos municipales.

Las entidades que cuentan con centros femeniles son Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Yucatán y Zacatecas, así como el gobierno federal. Esto significa que la mayoría de las internas se encuentra distribuida en 102 cárceles mixtas. Esto puede implicar, por un lado, la cercanía a su domicilio; sin embargo, generalmente las cárceles mixtas cuentan con los siguientes problemas: existencia de redes

[52] *Cfr.* Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual…*, *op. cit.*

de trata de las internas con la complicidad de las autoridades y la organización de los internos, acceso reducido y en condiciones de desigualdad respecto de los hombres al servicio médico, confinamiento en espacios pequeños y poco adecuados, así como restricciones de movimiento, acceso desigual a la visita —incluyendo la visita íntima—, falta de atención médica específica para mujeres y pediátrica en los casos de aquellas cuyos hijos e hijas viven con ellas, entre otros.

En el informe especial de la CNDH de 2015 se afirma, en el apartado Hechos, lo siguiente:

> El personal de esta Comisión Nacional, con base en los señalamientos realizados por las mujeres internas, lo que pudo observarse y lo informado por los servidores públicos adscritos a los centros visitados, tuvo conocimiento de hechos que dificultan las condiciones de vida digna y segura, así como de situaciones que vulneran los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad y de sus hijos que permanecen con ellas, relacionados con maltrato; deficiencias en las condiciones materiales de los centros de reclusión; falta de áreas para el acceso a servicios y actividades; condiciones de desigualdad de las áreas femeniles respecto de las instalaciones destinadas a los hombres; deficiencias en la alimentación; sobrepoblación y hacinamiento; autogobierno; cobros y privilegios; prostitución; inadecuada separación y clasificación; irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias; diversidad de criterios sobre la permanencia de los menores de edad que viven con sus madres y falta de apoyo para que accedan a los servicios de guardería y educación básica; inexistencia de manuales de procedimientos; deficiencias en la prestación del servicio médico; insuficiente personal de seguridad; falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los centros de reclusión; anomalías en la supervisión de los centros de reclusión; deficiencias relacionadas con las actividades de reinserción social; ausencia de modificaciones y adaptaciones para el desplazamiento de personas con discapacidad física; inadecuada atención a las personas con discapacidad psicosocial, así como inexistencia de programas contra las adicciones y para el tratamiento de desintoxicación.[53]

[53] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial…, 2015, *op. cit.*, pp. 10-11.

Entre las formas de maltrato se incluyen golpes y agresiones sexuales. La violación y el abuso sexual son formas de maltrato y tortura que se manifiestan también en las cárceles de hombres; sin embargo, en los establecimientos de mujeres tienen una connotación muy específica, relacionada directamente con la discriminación histórica de las mujeres y su "uso" como objeto sexual:

> Las mujeres pueden ser víctimas de violaciones en los lugares de privación de libertad como medio de coacción para obtener confesiones, para humillarlas y deshumanizarlas o simplemente para aprovechar la oportunidad de su impotencia absoluta. También puede darse la violación en forma de servicios sexuales que las reclusas se ven obligadas a ofrecer a cambio del acceso a bienes y privilegios o para disfrutar de sus derechos humanos más básicos. Además, se puede dar lugar el abuso sexual hacia las mujeres por parte de los reclusos varones, a veces con la complicidad de los guardias de la prisión.[54]

A lo anterior cabe añadir que las internas pueden ser víctimas de abuso sexual por parte de otras reclusas.

## Niños y niñas en prisión con sus madres

El apartado relativo a niños y niñas del informe de la CNDH no deja dudas acerca del absoluto desorden y falta de perspectiva mínima de derechos humanos y derechos de la niñez que prevalecen en las cárceles. Se reproduce íntegramente:[55]

> e) Menores de edad que viven con sus madres internas
> De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades responsables de los establecimientos visitados, en 10 centros de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, no se permite la estancia de menores de edad con sus madres internas, lo que por supuesto vulnera el derecho de los menores de estar y convivir con sus madres, así como el interés superior de la infancia (ver anexo 12).

54 Penal Reform International, Asociación para la prevención de la tortura, *Mujeres privadas…*, *op. cit.*, p. 7.

55 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial…, 2015, *op. cit.*, p. 17.

> 50. Por otra parte, el personal que realizó las visitas de supervisión observó la presencia de menores de edad en 51 centros de reclusión (anexo 13); sin embargo, la estancia de estos menores únicamente se permite cuando nacen mientras sus madres se encuentran internas, hasta una edad determinada que, dependiendo de cada establecimiento, oscila entre los seis meses y los seis años de edad, aunque se tuvo conocimiento de que en los establecimientos de Acapulco de Juárez y Chilpancingo de los Bravo, ambos en Guerrero, los menores de edad pueden permanecer hasta los 8 y 12 años de edad, respectivamente (ver anexo 14).

En el libro *Presos invisibles: hijos e hijas de mujeres en reclusión*,[56] basado en una investigación empírica en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, se muestra una sistemática falta de consideración por los niños y las niñas, que se manifiesta en innumerables situaciones. Para empezar, el criterio para establecer si un niño o una niña es elegible para vivir en prisión con su madre es si nació cuando la mujer ya estaba en reclusión. Es decir, si una mujer es detenida un día después de parir, ese niño o niña no tendrá derecho de vivir con ella. Desde aquí se vulnera el derecho de menor separación y la preservación y fomento de la relación materno-filial. Esta decisión, además, no está sometida a ninguna consideración judicial.

Las mujeres y los niños son sometidos a condiciones de traslado (por ejemplo, a visitas médicas) infrahumanas: en camionetas hacinadas en las que viajan amontonados. Esto se replica también en las visitas interreclusorios, es decir, cuando las internas y sus hijos —en un esquema absolutamente patriarcal— acuden a los reclusorios varoniles a visitar a sus parejas y padres internos.[57]

Cuando cumplen los cinco años y 11 meses de edad —en la ley vigente la edad máxima permitida para que los niños y las niñas vivan en prisión con sus madres es de seis años—,[58] los niños y las niñas son

---

56 *Cfr.* Castañer, Analia y Griesbach, Margarita (coords.), *Presos invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ciudad de México, México, 2016.

57 *Cfr.* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Pronunciamiento general. Derechos de los niños y niñas, hijos e hijas de padres en reclusión, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, México, 15 de julio de 2013.

58 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de mayo de 1971, artículo 3, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201_130614.pdf.

expulsados del centro sin ningún trabajo de preparación previo ni de seguimiento después, y sin someter la expulsión a una resolución judicial de oficio que pueda contemplar la excarcelación de la interna y la imposición de una medida alternativa.

El grado de prisionalización de niños o niñas depende, en buena medida, del perfil de las madres y de sus redes externas. Lo mismo vale para los cuidados básicos. Es decir, los niños y las niñas no son sujetos de ningún programa ni política; son accesorios de las madres y dependen totalmente de ellas. Cabe añadir que en el estudio se menciona, incluso, el uso de estos niños para fines de explotación económica y sexual.

## Casos concretos de mujeres en prisión en México

Para concluir este capítulo se presentan tres casos de mujeres encarceladas con el fin de ejemplificar lo que se ha planteado en estas páginas, antes de apuntar a algunas reflexiones finales.

### Por dos gramos de marihuana

Como ya se ha señalado, las actuales políticas de drogas están contribuyendo enormemente al crecimiento de la tasa de encarcelamiento de mujeres alrededor del mundo. En México, en 2009 se llevó a cabo una reforma por medio de la cual se introducen los delitos de narcomenudeo en la Ley General de Salud, y se incluye un cuadro que indica qué cantidad de sustancias psicoactivas debe considerarse para estricto consumo personal.[59] Para el caso del *Cannabis sativa* se prevén cinco gramos.

El año 2015 representó un periodo de avances en ese sentido, a raíz de una resolución judicial a favor del uso medicinal de la marihuana y de un fallo de la SCJN a favor de cuatro usuarios en materia de uso recreativo.[60] A partir de dichas determinaciones judiciales, el gobierno

[59] *Cfr.* Giacomello, Corina, *Género, drogas...*, *op. cit.*

[60] *Cfr.* Giacomello, Corina y Blás Guillén, Isabel, Propuestas de reforma..., *op. cit.*

federal lanzó una serie de foros para debatir el tema. El Senado de la República, a su vez, convocó a mesas públicas de discusión. El 21 de abril, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que presentaría al Senado una iniciativa de ley orientada a permitir los usos médicos del cannabis y aumentar la cantidad de marihuana, cuya posesión está permitida para consumo personal, de los actuales 5 gramos a 28 gramos.[61] Además de la iniciativa del presidente, en el Senado se están discutiendo otras que proponen, entre varios aspectos, la regulación integral de la marihuana, o bien el cultivo personal y el colectivo. Hasta que se atestigüe alguna reforma significativa, personas en posesión de más de cinco gramos de marihuana pueden ser detenidas y acusadas de narcomenudeo. El caso siguiente no carece de cierta macabra ironía.

Se trata de una mujer interna del Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla. Durante una revisión de su celda, dos custodias supuestamente encontraron una bolsa de plástico que contenía 7.2 gramos de marihuana. La interna, que ya cuenta con diversos antecedentes por posesión simple y con fines de comercio de varias sustancias, fue sentenciada a una pena de un año, un mes y siete días de prisión. No se le concedió la libertad condicional en la sentencia de apelación por las siguientes razones: "haber sido condenada previamente en dos ocasiones por ilícito doloso perseguible de oficio, no evidenció buena conducta anterior y por dichos antecedentes se presume volverá a delinquir, aunado a que en términos del estudio de personalidad, no 'utiliza' la experiencia en forma positiva, la prisión no funciona como 'freno' inhibidor de conductas antisociales y muestra poco respeto a las normas".

### Ser y deber ser

Aquí se presenta el caso contenido en la sentencia AD 51/2012 (meritoria del Reconocimiento AMIJ Sentencias que Incorporan Perspectiva

[61] *Cfr.* Presidencia de la República, "Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante las Conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana", 21 de abril de 2016, http://www.gob.mx/presidencia/archivo/prensa?idiom=es.

de Género 2013)[62] del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. En ella se concede el amparo liso y llano a una mujer condenada a más de 12 años de prisión como coautora y en comisión por omisión del delito de violación equiparada agravada. Como se explica en la sentencia:

> La menor ofendida fue víctima de violación equiparada en dos ocasiones por el Coacusado (su amasio), ya que no tiene capacidad de comprender el significado de una relación sexual, por su retraso mental moderado, de lo que resultaron dos embarazos y el nacimiento de dos hijos; sobre lo cual se atribuye a la quejosa la omisión consistente en no haber protegido la integridad y seguridad sexual de su hija, concretamente en la segunda ocasión, lo que la hace coautora del delito.

La absolución se basa en la siguiente argumentación:

> Si bien desde la perspectiva del deber jurídico (del deber ser), está claro que la quejosa tenía la obligación de evitar que volviera a ocurrir la violación, porque se le pudiera exigir que rompiera con las circunstancias que la posibilitaban, ya sea excluyendo al Coacusado o a la víctima de su domicilio, es decir, que corriera al primero o que mandara a su hija a otro lugar (por ejemplo con su abuela donde originalmente vivía), mas esto no sólo debe ser exigible sino posible en el ámbito del ser, de lo que acontece realmente; es decir, se requiere que efectivamente la quejosa estuviera en posibilidad de evitar que el Coacusado volviera a violar a la víctima, que pudiera correrlo para que no lo volviera a hacer o que pudiera enviar a su hija a otro lugar.
>
> Y en el caso, no hay prueba suficiente para arribar al hecho de que la quejosa, por *sus circunstancias personales, económicas, sociales y culturales*, estuviera en condiciones reales de evitar que el Coacusado violara de nuevo a la menor víctima.[63] [§]

Las circunstancias a las que hace referencia la sentencia son las que se han mencionado una y otra vez: la pobreza, ser víctima de violencia

---

62 *Cfr.* Giacomello, Corina y Bonifaz, Leticia, *Hacia la igualdad: Sentencias con perspectiva de Género VI*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, México, 2015.

63 Giacomello, Corina, "Justicia con perspectiva…", *op. cit.*, p. 159.

§ Énfasis añadido.

y presa de relaciones patriarcales, la falta de educación y la necesidad de trabajar fuera de la casa para mantener a la hija.

### Por unos tenis viejos

Sonia fue sentenciada a cuatro años y seis meses de prisión por la comisión de los delitos de robo agravado (contra transeúnte y con violencia física) y extorsión en grado de tentativa. A continuación se mencionan las circunstancias del caso.

El denunciante 1 señala que el 2 de noviembre Sonia y una persona del sexo masculino (coacusado) lo desapoderaron de un par de tenis, un teléfono celular y una credencial de elector frente al taller de mofles propiedad de su padre. El denunciante 1 informa del robo a su padre, el denunciante 2; ambos identifican al coacusado de Sonia, pero deciden no denunciar.

El mismo día, por la tarde, el denunciante 2 recibe una llamada, supuestamente desde el teléfono de su hijo. "Una voz femenina desconocida", que después fue identificada como la de Sonia, le dice que su hijo robó una *laptop* y le exige el pago de la misma. El denunciante 1 confirma que la llamada ocurrió y señala que la mujer exigió el pago de 3,500 pesos a cambio de los objetos que le fueron robados esa mañana.

Al día siguiente, Sonia y su coacusado vuelven a comunicarse con el denunciante 2 para exigir el pago de 3,500 pesos. El denunciante 2 les ofrece negociar y los cita para que acudan a su taller de mofles el 3 de noviembre a las cuatro de la tarde.

En la fecha y hora señaladas, Sonia y su coacusado acudieron al taller de mofles. Los denunciantes alertaron a la policía y Sonia y su coacusado fueron detenidos a unas cuadras por "caso urgente", supuestamente en posesión de los objetos robados. En su defensa, Sonia y su coacusado alegaron que nunca cometieron ningún robo y que los tenis y el celular les fueron ofrecidos por los mismos denunciantes como pago por la computadora personal, propiedad del hijo de Sonia (testigo 1), que el denunciante 1 había sustraído de su domicilio después de la fiesta de Día de Muertos, celebrada el 1 de noviembre de 2011. También añadieron que las llamadas al denunciante 2 tuvieron por objeto exigirle la devolución de la computadora y que acudieron el 4 de noviembre al taller de mofles para llegar a un acuerdo con los denunciantes.

En torno a estos hechos, el mismo denunciante 1 admitió haber acudido al festejo del 1 de noviembre por invitación del coacusado de Sonia, con quien tenía una relación de amistad. En la fiesta se encontraba también el hijo de Sonia, quien sacó su computadora personal para que los asistentes escucharan música. Cuando la fiesta terminó, todos se fueron a dormir, incluido el denunciante 1, quien se encontraba en estado de ebriedad. En la mañana del 2 de noviembre, el hijo de Sonia no encontró su computadora y, al preguntarles a los habitantes de la casa, la testigo 2 le dijo que vio al denunciante 1 salir de la casa con la computadora.

El coacusado de Sonia afirma que trató de comunicarse por teléfono con el denunciante 1 para que devolviera el equipo de cómputo, pero este le informó que ya no lo tenía. Sonia, entonces, decidió hablar con el padre, denunciante 2, para exigirle el pago o devolución de la computadora y acordaron una cita para el 4 de noviembre, a las cuatro de la tarde, en el taller de mofles propiedad de los denunciantes.

Sonia acudió a la cita con su coacusado, su hijo y la testigo 2. Los denunciantes le ofrecieron un par de tenis usados y un teléfono celular como pago por la computadora, pero no los aceptó y amenazó con denunciarlos. Cuando se dirigía a denunciar el robo de la computadora de su hijo, Sonia fue detenida por dos agentes de policía a petición de los denunciantes.

## Ley Nacional de Ejecución Penal

La aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal conlleva la derogación de la ley previa, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados,[64] de 1971, y de todas las leyes estatales relativas a la materia. Desde el 16 de junio de 2016, un solo texto legislativo regula la vida de todos los centros penitenciarios del país. Además, contrariamente a la anterior, incluye la fase de prisión preventiva, de allí su nombre: *ejecución penal* hace referencia a la situación de las personas en proceso y sentenciadas.

[64] *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley que Establece…, *op. cit.*

El texto legislativo está armonizado con los principios del sistema penal acusatorio y la judicialización del espacio penitenciario. Rebasa los fines de este trabajo analizar a profundidad el espesor de la ley. Este texto se limita a analizar los apartados que se refieren a las mujeres.

El artículo 10, titulado "Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario", contiene dichos derechos. El artículo hace referencia, sobre todo, a cuestiones médicas, de infraestructura y relacionadas con los hijos y las hijas que viven en prisión con sus madres o que acuden a la visita. El primer inciso de este artículo afirma que las mujeres en prisión tendrán derecho a "la maternidad y la lactancia", una redacción que no deja de ser incómoda, puesto que ambas son prerrogativas inalienables y no un derecho que puede otorgar —o quitar— el Poder Legislativo, Judicial o Ejecutivo.

Huelga destacar el apartado 2 del inciso IX, que establece:

> Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años, durante su estancia en el Centro Penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la Autoridad Penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño.
>
> Se notificará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas.[65]

Con esta disposición se permite el ingreso y la estancia con la madre tanto de los niños nacidos durante la reclusión como de los que nacieron previamente. Esto rebasa limitaciones previas a su promulgación. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México, solo los niños nacidos durante la reclusión de la madre podían permanecer con ella.[66] Es decir, si una mujer es detenida un día después de dar a luz, ese niño o niña no podrá entrar al centro. Lo mismo acontecía en el ámbito federal: en marzo de 2016, la CNDH emitió una recomendación[67] basada

---

65 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional…, *op. cit*, artículo 10.

66 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Pronunciamiento general…, *op. cit*.

67 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 07/2016, "Sobre el caso de violación al derecho a la protección de la salud, a la legalidad y al acceso a la justicia, en agravio de V1; interés superior de la niñez en agravio de V2 y V3 y a la lactancia de V1 y V2", Comisión

en el caso de una mujer del estado de Veracruz. La mujer fue detenida semanas después de haber dado a luz a su hija mediante cesárea. Fue trasladada al Centro Federal Femenil ubicado en el estado de Nayarit y no pudo tener contacto con su hija ni amamantarla durante nueve días, hasta que obtuvo la libertad bajo caución.

Además de lo previsto en el artículo 10, la Ley retoma en otros momentos los derechos de las mujeres en prisión. El artículo 36, "Mujeres privadas de la libertad con hijos e hijas", establece, entre otros, el derecho a la atención médica obstétrico-ginecológica y pediátrica durante el embarazo, el parto y el puerperio, a que sus hijos e hijas permanezcan con ellas en el centro hasta los tres años de edad y a convivir con ellos. Asimismo, se establece que si el niño o la niña nace en el centro de reclusión, no se aludirá a esta circunstancia en el acta de nacimiento.

Se determina que no se podrá prohibir el contacto de las mujeres madres con sus familiares, especialmente sus hijos e hijas, y que en este únicamente se podrán restringir los medios de contacto familiar por un periodo limitado.

También se afirma que "no podrán aplicarse sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, a las mujeres en periodo de lactancia o las que convivan con hijas o hijos".[68]

En el capítulo V, relativo a traslados, se establece que las personas deberán cumplir la resolución judicial en los centros más cercanos a su domicilio y se contempla la posibilidad del traslado voluntario, es decir, solicitado por la persona sentenciada. El artículo 53, "Traslado forzoso de madres privadas de la libertad", establece lo siguiente:

> Queda prohibido el traslado forzoso de mujeres embarazadas o de las mujeres privadas de la libertad cuyas hijas o hijos vivan con ellas en el Centro Penitenciario. Si la mujer privada de la libertad solicitase el traslado, se atenderá al interés superior de la niñez.[69]

---

Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, México, 29 de febrero de 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_007.pdf.

68 *Ibidem*, artículo 36.

69 *Ibidem*, artículo 53.

En el artículo 59, "Régimen de visita", se incluyen referencias específicas a las mujeres basadas en las Reglas de Bangkok; por ejemplo:

1) Disposiciones reglamentarias flexibles que alienten y faciliten las visitas familiares.
2) Que en ningún caso se condicione el derecho a la visita íntima de las mujeres en prisión al uso obligatorio de métodos anticonceptivos.
3) La prohibición de que los niños, las niñas y los adolescentes acompañen a sus padres en la visita íntima.

Como medida disciplinaria se incluye el aislamiento temporal. En el artículo 43 se retoma la prohibición, ya prevista en el artículo 36, de imponer el aislamiento a mujeres embarazadas, lactantes y que conviven con sus hijos e hijas, en estricto apego a la regla 22 de las Reglas de Bangkok:

> *Regla 22*
>
> No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en período de lactancia.[70]

Si bien es cierto que un buen marco legal no garantiza la protección de las mujeres de la discriminación, la violencia de género, la tortura y los malos tratos, la legislación es un punto de partida clave.

Cabe señalar que, de acuerdo con el transitorio segundo, las disposiciones previstas en las fracciones XXX y X, y en el párrafo séptimo del artículo 10, entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la ley. Para el comienzo de la implementación del artículo 36, el tiempo previsto es de dos años.

La Ley contiene otro transitorio relevante, considerando los casos vistos con anterioridad; el décimo:

> Décimo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrán acceder, de manera inmediata y sin tener que satisfacer los requisitos establecidos en las

[70] Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas…, *op. cit.*, regla 22.

> fracciones IV y VII del artículo 141 de la presente Ley, al beneficio de libertad anticipada todas las personas que hayan sido sentenciadas con penas privativas de la libertad por la comisión de los siguientes delitos:
> I. II.
> La comisión del delito de robo cuyo valor de lo robado no exceda de 80 veces la Unidad de Medida y Actualización, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, o
>
> La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de Cannabis Sativa, Indica o Marihuana, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos.

Este transitorio pretende contribuir con la excarcelación inmediata de personas responsables de delitos menores, no violentos. Ya se mencionó que las mujeres se encuentran en prisión principalmente por delitos de robo y contra la salud. Aun así, es probable que la tipificación de los delitos —por ejemplo, de robo agravado— y los antecedentes penales reduzcan el impacto de este transitorio, ya que, a menudo, las personas encarceladas por posesión simple de alguna sustancia cuentan con varios antecedentes de la misma índole o de robo.

## Reflexiones finales

Por todos los ejemplos cuantitativos y cualitativos mostrados en este capítulo, no cabe duda de que la exclusión social es un pase directo a la cárcel. La construcción y reproducción de roles de género también. No se trata de victimizar o exculpar a las mujeres que cometen delitos, o que son acusadas de cometerlos, por el solo hecho de ser mujeres, ni de abogar por la impunidad, sino de visibilizar que el abuso en la prisión está impactando los sectores más desprotegidos y marginados. Mucha de la responsabilidad recae en el Poder Legislativo, especialmente en delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa y largas penas, pero también en el Poder Judicial, mediante la imposición de sentencias elevadas o de fianzas que la mayoría de las personas en reclusión simplemente no tiene los medios para pagar, o por

no hacer pleno uso de las facultades de control difuso. Desde luego, un rol crucial lo tienen los defensores. En la mayoría de las sentencias se encuentra una defensa ausente. En cambio, en casos en los que se manifiesta un involucramiento activo del defensor, las posibilidades de obtener una sentencia absolutoria aumentan.

El derecho penal crea un sujeto que no existe en la realidad: un infractor neutro individualizado. De esta manera se borran matices de identidad clave, como el sexo, la pertenencia étnica y la orientación sexual. Esta omisión se convierte automáticamente en discriminación. Por ello, las mujeres en prisión deben ser miradas con una perspectiva específica que abarque todos los ámbitos de la justicia penal, desde el momento de la detención hasta la reincorporación a la comunidad.

La pena de prisión trasciende a todas las personas vinculadas con la persona interna, especialmente a los niños y las niñas que viven en prisión con sus madres, así como a los que permanecen afuera.

Los niños y las niñas de las personas en prisión no tienen ningún control de su situación. Están presos entre la violencia del Estado y la probable o comprobada responsabilidad penal de sus referentes adultos. Están expuestos al riesgo de ser extraviados para siempre si en la detención nadie se ocupa de ellos; de ser alojados por familias violentas y sometidos a formas de explotación laboral o sexual; de ser tachados de delincuentes, como si la comisión del delito fuera una enfermedad contagiosa; de ser hospedados por asociaciones amorosas o violentas, llenas de cuidados o de carencias; de esperar por años que su madre pase por ellos, hasta darse cuenta de que ya salió de prisión y los abandonó.

Huelga señalar la necesidad de un texto internacional que recoja los principios y normas que deben adoptarse para los niños y las niñas de las personas encarceladas, y que provea orientación y mejores prácticas acerca de cuestiones inherentes a su vida cotidiana y en el contacto con la cárcel: recomendaciones para maestros de escuela, tipos de apoyo sugeridos para los familiares que los cuidan, protocolos de acceso y protocolos de revisión cuando acuden a la visita, por ejemplo. Las Reglas de Bangkok son el texto más exhaustivo en la materia, pero no hay que olvidar que es un instrumento acerca de y para mujeres en prisión. Los niños y las niñas son abordados a partir de este grupo y no como sujetos *per se*.

México cuenta con un marco legislativo alineado a los principios del debido proceso y que recoge principios y disposiciones orientados a mejorar la calidad de vida de las mujeres en prisión y a garantizar condiciones de estancia y de visita dignas para sus hijos e hijas, tanto los que viven con ellas en prisión como los que viven afuera.

El reto yace ahora en la implementación de la ley y en la capacitación comprometida del personal penitenciario.

# Capítulo IV. Conclusiones y propuestas

Cuando a finales de 2015 se me extendió la invitación por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de organizar, primero, un foro y, después, una investigación acerca del derecho al voto de las mujeres privadas de la libertad, desfilaron por mi cabeza decenas de sentencias, todas condenatorias, en las cuales se incluye la suspensión de los derechos políticos y civiles como consecuencia de la pena de prisión impuesta, una fórmula fija que generalmente pasaba por alto, como —me enteraría en las entrevistas con expertos y expertas para la investigación— muchas otras personas dedicadas al derecho penal.

La suspensión de los derechos políticos se articula como un componente de la pena junto con la reparación del daño, el tratamiento de deshabituación del uso de drogas —cuando se presente el caso—, la multa y los años de sentencia; es decir, como un accesorio entre muchos otros de la pena; un elemento, por ende, del derecho penal. Así que lo que llamó la atención de este trabajo, a mí y a las personas entrevistadas, fue también que su origen naciera de una inquietud del presidente de la Sala Superior del TEPJF, el magistrado Constancio Carrasco Daza.

¿Qué dicen estas anécdotas? En primer lugar, muestran que los derechos políticos de las personas privadas de la libertad están totalmente ausentes de cualquier debate en México. En segundo lugar, que la lógica penal, imperante y extendida ha logrado absorber cuestiones de índole política y civil, incorporándolas en su faceta sancionadora.

Con el antecedente de Pedraza-Longi, el Tribunal Electoral precede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y adelanta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Alinea también a México en el carril correcto: la suspensión de los derechos políticos es un asunto electoral y debe ser despojada de su aparente naturalidad como elemento del derecho penal.

Sin embargo, Pedraza-Longi y la subsecuente resolución del Pleno de la SCJN no franquean la puerta de la prisión, más bien la reafirman, creando una desigualdad *de jure* donde ya existe una *de facto*. La jurisprudencia marca el siguiente paradigma: 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.*[1] [§]

De esta manera se mantiene el derecho al voto para las personas procesadas en libertad y se reafirma su suspensión en el caso de las procesadas en prisión. Ya se mencionó cómo esta discriminación se basa, de acuerdo a la argumentación de la SCJN, en la imposibilidad práctica de llevar las casillas a los centros de reclusión y realizar los procedimientos que conlleva una elección.

El Estado abdica, entonces, de su función de defensor, garante y promotor de los derechos de las y los ciudadanos, a partir de un reconocimiento de su incapacidad para hacer efectivo el ejercicio de estos.

El supuesto es gravísimo y no tiene mayores repercusiones únicamente por tratarse de personas que socialmente no cuentan: las que están en prisión. Pero ¿cómo se interpretaría si se aplicara la misma lógica en el exterior? ¿Si el Estado suspendiera de manera permanente las elecciones en un municipio del país porque no existen las condiciones para realizar campañas e instalar casillas? ¿O si se negara por decisión jurisdiccional la suspensión del derecho a los servicios médicos a una comunidad porque no hay, por ejemplo, caminos adecuados para garantizar el acceso de los servidores del sector salud a esta?

En una sociedad democrática ¿es admisible que el razonamiento del Estado sea: "no sé proporcionar las condiciones de ejercicio de un derecho, por lo tanto, suspendo ese derecho a los ciudadanos"?

---

[1] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 6/2008-PL, *op. cit.*, p. 149.

[§] Énfasis añadido.

Seguramente no, y en eso coinciden todas las personas involucradas en esta investigación, la autora y las entrevistadas.

No se trata únicamente de una falacia teórica y ética —que de por sí es suficiente—, sino empírica: como se muestra en el primer capítulo, en numerosos países las personas privadas de la libertad votan.

A continuación expongo una suerte de ruta crítica para subsanar la actual situación de discriminación.

## Propuestas

### Generación del debate

Un primer paso consiste en poner el tema sobre la mesa. Uno de los fines de esta obra es contribuir a desencadenar el debate.

Un debate de largo respiro tendría como objetivos:

1) Visibilizar los límites legales actuales.
2) Realizar un ejercicio pedagógico orientado a romper atavismos antropológicos y colocar los derechos políticos de las personas privadas de la libertad en el paradigma actual de derechos electorales, derechos humanos, debido proceso y reinserción social.
3) Definir los alcances de la reforma, así como su dimensión operativa.

No cabe duda de que el derecho al voto debe ser extendido a todas las personas procesadas, incluyendo a las que se encuentran privadas de la libertad, en esto existe un consenso entre los entrevistados, pero debe fomentarse un debate alrededor del derecho al voto de las personas sentenciadas. Este debe estar desprovisto de contenidos morales o dogmáticos y basado en la cultura de la ciudadanía y de la inclusión, para que barreras que ya están normalizadas —por ejemplo, la clasificación de los delitos como graves— no se yergan como obstáculos incuestionables para el ejercicio de la ciudadanía mediante la participación política.

Cabe señalar que la opinión de quien escribe es que las personas sentenciadas deberían mantener su derecho al voto, independiente-

mente del delito y de la cantidad de la pena. Un principio fundamental es que la privación de la libertad es la pena y que a esta no deben añadirse otras que despojen a la persona privada de la libertad de su estatus de ciudadano.

¿Quién tendría que proponer el debate? La motivación política podría proceder de algún integrante del Poder Legislativo o de organizaciones de familiares de las personas privadas de la libertad que, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, planteen y apoyen la reforma.

El debate debería tener una dimensión eminentemente nacional, tanto en torno a los horizontes legislativos como respecto a la operatividad de las elecciones en cárceles. Sin embargo, considerando la experiencia de otros países en estos temas, no debe descartarse la participación de representantes extranjeros que compartan los procesos, obstáculos y alcances del ejercicio del voto en reclusión.

Una vez definidos los contornos de acuerdos posibles, debe procederse al siguiente paso.

## Cambios legislativos

Una primera propuesta es la modificación del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el derecho al voto a las personas procesadas. De lograrse, deberían generarse modificaciones a las leyes secundarias en la materia, en particular, la materia electoral y la penal.

En materia electoral resalta la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta, el tema de la suspensión de derechos se encuentra presente en los capítulos relativos a la conformación del padrón electoral que establecen la obligación de actualizar las listas conforme a las resoluciones judiciales que suspenden derechos políticos (artículos 138, 154 y 155), sin especificar si son resoluciones provisionales (como auto de formal prisión) o definitivas (una condena firme). [2]

[2] *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm.

Otra ruta posible y no excluyente de la primera es que, desde la arena de la sociedad civil y de la defensa de los derechos humanos, se promueva que personas internas impugnen la suspensión al derecho al voto para lograr un cambio desde lo jurídico también. Como señala el senador Gil Zuarth en la entrevista realizada para esta investigación, la modificación de la ley no yace exclusivamente en el Poder Legislativo, más bien, el Poder Judicial puede, mediante sus sentencias, detonar el cambio.

> Hoy una sentencia se puede poner por encima de la ley y detonar cambios en la propia ley, puede expulsar a la ley, puede romper inercias o resistencias administrativas; y ésa es la nueva dinámica. Si antes era el funcionamiento del sistema jurídico era piramidal – donde está el legislador y luego está el ejecutivo y luego está el poder judicial, como la última boca que pronuncia la ley –, ahora son círculos en constante movimiento, que van chocando y van… son pelotas que se van moviendo como células, se van pegando, se van oponiendo, rebotan, y a veces una se integra con la otra y luego se vuelven a separar. Están constantemente tocándose, y es la metáfora, digamos, del juego de billar, que es una pelota del mismo tamaño y de distinto color, pero juega en la misma canchita de la mesa de billar, responde a las mismas dinámicas de causalidad. En consecuencia tienen el mismo peso: la pelota del ejecutivo y la pelota del judicial interactúan, golpean y a veces dos pelotas contribuyen a que haya, a que se metan en el hoyo, y a veces dos pelotas contribuyen, chocan de tal manera que provocan otros efectos. Ahí es donde yo creo que está la nuez, la pregunta es: ¿se puede y es conveniente que, desde la jurisdicción constitucional electoral se abone a despejar esta incógnita de cuál es la premisa antropológica del delincuente y del sistema penitenciario? Yo creo que ésa es la discusión.

Para el otorgamiento del derecho al voto a las personas sentenciadas, también podrían plantearse reformas al artículo 38 constitucional, fracciones III y VI, y a la Ley General en Materia de Delitos Electorales en su artículo 12;[3] en materia penal, al Código Penal Federal en los

[3] *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde.htm.

artículos 46, 95, 99, 143 y 408,[4] y a la reciente Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 163,[5] que establecen de forma expresa la suspensión de derechos políticos por la comisión de algún delito.

## Implementación de la reforma

La modificación constitucional por vía legislativa o judicial tiene que ser acompañada de manera simultánea de un trabajo de reglamentación para la implementación operativa de la reforma. Para este fin, la participación del Instituto Nacional Electoral es indispensable; también la Conferencia Nacional Penitenciaria y la Comisión Nacional de Seguridad deberían ser consultadas respecto de la parte técnica de dicha implementación.

Un aspecto a discutirse es cómo garantizar el ejercicio de un voto informado en cárceles donde las personas privadas de la libertad viven prácticamente aisladas del mundo exterior, sin acceso o con acceso altamente restringido a los medios de comunicación, lo cual se verifica, principalmente, en las cárceles federales. El debate en torno al derecho al voto, entonces, se vislumbra como trampolín para una discusión acerca de las condiciones de encarcelamiento y la restricción de derechos con base en supuestos de seguridad que, finalmente, procuran aplastar a la persona. Se plantean varias preguntas: ¿es indispensable que las personas privadas de la libertad en un centro federal, incluyendo a las procesadas o sentenciadas por delincuencia organizada, vivan con acceso condicionado a medios de comunicación —radio y televisión— y sin poder ver noticieros? ¿Es legítimo incluir el acceso a la información en las dinámicas de estímulos-castigo que rigen el control —y a menudo el abuso del control— de la vida carcelaria? Considerando las vastas capacidades tecnológicas que existen hoy en día, ¿es el aislamiento la única opción?

Los derechos políticos contienen un potencial elevado para replantear cuestiones que se dan por sentado. Así como estos derechos han sido absorbidos y desnaturalizados por el derecho penal, otros han sido

4 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal…, *op. cit.*

5 *Cfr.* Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional…, *op. cit.*

cooptados por un discurso de seguridad que funciona por inercia sin ni siquiera tratar de justificarse con base en los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Regresar los derechos políticos al área electoral a la cual pertenecen puede fungir como un catalizador para abrir nuevas vetas de derechos en prisión.

## Mujeres en prisión. Existir no es suficiente

Como se señala desde el principio de esta obra, las mujeres privadas de la libertad son la puerta de entrada para plantear el tema para todas las personas en reclusión, esto no quiere decir que las internas sean un mero pretexto, todo lo contrario. La perduración de relaciones de género desiguales y el menor acceso de las mujeres a todas las áreas reproducen condiciones de exclusión y formas de violencia específica. Las prisiones y el sistema de justicia en general no están exentos de creencias, discursos y prácticas que humillan y violan a las mujeres en razón del género. Este trabajo pretende señalar algunos de esos espacios de violación, así como la trascendencia de la pena.

Desde el principio he postulado los derechos políticos como una herramienta de reconocimiento mutuo en un plano de igualdad. Por usar las palabras de las mujeres privadas de la libertad: una manera para decir "existimos". Existir, finalmente, no es suficiente. Las prisiones son, hoy en día, con sus diferencias y excepciones, espacios para las no personas. La Ley Nacional de Ejecución Penal crea un marco que genera obligaciones para el Estado que, de ser respetadas, conllevarían mejores condiciones de reclusión.

No obstante, existen dudas razonables acerca de la implementación cabal de la ley, sobre todo a corto y mediano plazo. El nuevo sistema de justicia penal propicia un menor uso de la prisión preventiva, pero de acuerdo con las personas entrevistadas, también en este sentido el cambio será lento; incluso no debería sorprender atestiguar un aumento del uso de la prisión preventiva, producto de inercias y de una contrarreforma penal.

Es probable, por lo tanto, que la situación en las cárceles y el perfil de las mujeres en prisión no sufra variaciones. Se seguirá encarcelando

a usuarias de drogas, muchas de las cuales han sido víctimas de violaciones que nunca fueron denunciadas, sancionadas ni reparadas. Se detendrá y criminalizará a los sectores pobres, cuyo contacto con el Estado está sesgado por la faceta punitiva.

El trabajo con las mujeres, sus hijos e hijas es clave. Hay que conocer quiénes son, qué piensan, qué necesidades tienen y por qué están en la cárcel, no desde una perspectiva únicamente criminal y criminológica, sino social y vivencial. Pero más importante aún es el trabajo de monitoreo de las autoridades —desde los jueces hasta los operadores de las prisiones—, de la aplicación cabal de la ley y de la perspectiva de género, así como la salvaguarda del interés del superior del niño desde una perspectiva integral y de no separación de la familia. En este sentido se finca el nuevo sistema penal en las prisiones.

# Anexo. Cuadro temático de casos

## Organismos internacionales

| Corte Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Shindler Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a no ser discriminado (artículo 14 del Convenio Europeo).<br><br>Libertad de tránsito (artículo 2 del Protocolo No. 4). | Ninguno. | Partiendo del margen de apreciación que goza el Reino Unido para regular sus elecciones parlamentarias, la Corte concluyó que la restricción del derecho a votar impuesta a un ciudadano británico que ha residido fuera del país por más de 15 años es una medida proporcional y legítima. |
| Matthews Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a no ser discriminado (artículo 14 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho a una satisfacción equitativa (artículo 41 del Convenio Europeo). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte estableció que, a pesar de haber transferido algunos poderes a la Unión Europea, los estados contratantes son responsables de garantizar los derechos humanos. Señaló que la falta de elecciones parlamentarias en Gibraltar constituía una violación al artículo 3 del Protocolo No. 1. |

*Continuación.*

| Corte Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| M.D.U. Vs. Italia | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a un proceso equitativo (artículo 6 del Convenio Europeo). | Ninguno. | La Corte Europea determinó que la suspensión por dos años del derecho al voto de una persona condenada a prisión por fraude fiscal se encontraba justificada con el fin de proteger el adecuado funcionamiento y preservación del régimen democrático, por lo que consideró innecesario someter la medida al test de proporcionalidad y declaró infundada la petición. |
| Hirst Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Libertad de expresión (artículo 10 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho a no ser discriminado (artículo 14 del Convenio Europeo). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte determinó que se había configurado una violación al artículo 3 del Protocolo No. 1 (derecho a elecciones libres) de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, derivada de la restricción automática e indiscriminada del derecho al voto del aplicante por su estatus de prisionero sentenciado. |
| Frodl Vs. Austria | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a una satisfacción equitativa (artículo 41 del Convenio Europeo). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte determinó que la suspensión del derecho al voto de las personas privadas de la libertad, establecida en la sección 22 de la Ley de Elecciones de la Asamblea Nacional, no cumplía con los criterios establecidos por la Corte. En particular, que la decisión debe ser tomada por un juez, considerando las circunstancias particulares del caso y la existencia de un vínculo entre la ofensa cometida y los asuntos relativos a las elecciones e instituciones democráticas. Para la Corte, este criterio tiene el propósito de establecer el carácter excepcional de la suspensión del derecho al voto, aun tratándose de personas privadas de la libertad. |

*Continuación.*

| Corte Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Scoppola Vs. Italia | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Ninguno. | La medida que suspende el derecho al voto de las personas en prisión en Italia se ajusta a los parámetros del artículo 3 del Protocolo No. 1. A pesar de que las autoridades judiciales no intervienen, en Italia el derecho a votar no se limita por una ofensa menor o por una ofensa que, aunque en principio sea más seria, no trae aparejada una sentencia equivalente a tres años de prisión o más, y considera las circunstancias en las que fue cometida y la situación personal del perpetrador. |
| Söyler Vs. Turquía | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte Europea condenó al Estado por la violación del artículo 3 del Protocolo No. 1, al considerar que la suspensión del derecho al voto es una consecuencia automática derivada de la sanción privativa de la libertad y es indiscriminada en su aplicación. |
| Anchugov y Gladkov Vs. Rusia | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Libertad de expresión (artículo 10 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho a no ser discriminado (artículo 14 del Convenio Europeo). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte determinó que la medida dispuesta en el artículo 32 de la Constitución Rusa resulta desproporcionada, puesto que restringe el derecho al voto a todas las personas condenadas a cumplir con una pena de prisión, independientemente de la duración de la sentencia, de la naturaleza o gravedad de la ofensa y de sus circunstancias individuales. |

*Continuación.*

| Corte Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Greens y M.T. Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a un recurso efectivo (artículo 13 del Convenio Europeo). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte sostuvo que había existido una violación al artículo 3 del Protocolo No. 1. Determinó que esta violación derivaba de la falta del Reino Unido para implementar la decisión de la Corte en el caso Hirst.<br>Debido al número de quejas repetitivas que había recibido poco antes de la elección general de 2010 y en los seis meses posteriores, la Corte decidió aplicar en este caso el procedimiento de juicio piloto.<br>Con fundamento en el artículo 46 de la Convención Europea, la Corte requirió al Reino Unido que introdujera una propuesta de reforma a la legislación electoral en los seis meses posteriores al dictado de la sentencia del caso Greens y M.T., con miras a la promulgación de una ley electoral que cumpliera con lo ordenado en el caso Hirst, de acuerdo con el plazo que para este efecto determinara el Comité de Ministros del Consejo de Europa. |
| Firth y Otros Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte reconoció los pasos tomados por el Reino Unido con la publicación de un borrador de proyecto de ley y el reporte del Comité Conjunto del Parlamento que examinaba el borrador. Sin embargo, como la legislación electoral permanecía sin reforma, concluyó que en este caso se había configurado nuevamente una violación al artículo 3 del Protocolo No. 1.<br>Por otra parte, la Corte rechazó la petición del aplicante para que se le concediera una compensación y se cubrieran los costos legales. Como en decisiones previas relacionadas con el derecho al voto de las personas privadas de la libertad, sostuvo que el reconocimiento de la violación constituía una reparación suficiente por cualquier daño no monetario sufrido por el aplicante. |

*Continuación.*

| Corte Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Murat Vural Vs. Turquía | Libertad de expresión (artículo 10 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La restricción general, automática e indiscriminada del derecho a votar, aplicada a todos aquellos que se encuentran cumpliendo una pena de prisión, es incompatible con el artículo 3 del Protocolo No. 1. La Corte destacó que la norma que ordena la suspensión del derecho al voto de las personas en prisión era aplicada de forma automática e indiscriminada, además no tomaba en cuenta la naturaleza o la gravedad de la ofensa, los años de prisión o las circunstancias individuales de los prisioneros. |
| McHugh y Otros Vs. Reino Unido | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Artículo 3 del Protocolo No. 1, adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. | La Corte concluyó que el Reino Unido había infringido el artículo 3 del Protocolo No. 1 porque el caso era idéntico a los precedentes relativos al derecho al voto de los prisioneros, en los cuales se habían declarado violaciones al derecho a votar y la legislación electoral no había sido enmendada. Asimismo, la Corte rechazó la petición de los aplicantes para recibir una compensación económica y el pago de los costos legales. |

*Continuación.*

| Comisión Europea de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CEDH y sus protocolos adicionales) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| X Vs. República Federal Alemana | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1).<br><br>Derecho a no ser discriminado (artículo 14 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho a un proceso equitativo (artículo 6 del Convenio Europeo).<br><br>Derecho al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio Europeo). | Ninguno. | La Comisión declaró inadmisible la petición al considerar que las restricciones que por ley o en los hechos son impuestas al derecho a votar de un limitado número de individuos, como los prisioneros condenados que se encuentran cumpliendo su sentencia, no afecta la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura. |
| H. Vs. Holanda | Derecho a las elecciones libres (artículo 3 del Protocolo No. 1). | Ninguno. | La Comisión afirmó que la práctica estatal que autoriza al legislador fijar las condiciones con las cuales será ejercido el derecho al voto revela la existencia de un principio generalmente reconocido, conforme al cual ciertas restricciones al derecho a votar pueden ser impuestas a personas sentenciadas a determinados periodos de encarcelamiento. |

*Continuación.*

| Corte Interamericana de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (CADH) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Yatama Vs. Nicaragua | Obligación de respetar los derechos (artículo 1).<br><br>Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2).<br><br>Garantías judiciales (artículo 8).<br><br>Derechos políticos (artículo 23).<br><br>Igualdad ante la ley (artículo 24).<br><br>Protección judicial (artículo 25). | 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. | La Corte consideró que Nicaragua violó las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, puesto que las decisiones que emiten los órganos electorales no deben afectar los derechos políticos, debiendo observar las garantías mínimas aplicables, mediante procedimientos sencillos y expeditos, permitiendo subsanar los defectos que pudieran surgir en el proceso. |
| Castañeda Gutman Vs. México | Obligación de respetar los derechos (artículo 1).<br><br>Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2).<br><br>Derechos políticos (artículo 23).<br><br>Igualdad ante la ley (artículo 24).<br><br>Protección judicial (artículo 25). | 1, 2, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. | La Corte consideró que, tanto los sistemas electorales construidos sobre la base de partidos políticos, como los que admiten candidaturas independientes, son compatibles con la Convención y corresponde a cada país decidir cuál es el más conveniente.<br>No obstante, determinó que el peticionario no contó, en el derecho interno, con un recurso judicial efectivo para defender sus derechos político-electorales. |

*Continuación.*

| Comité de Derechos Humanos | | | |
|---|---|---|---|
| Caso | Derechos que se alegaron violados (PIDCP) | Artículos declarados violados | Sentido de la sentencia |
| Dissanayake, Mudiyanselage Sumanaweera Banda vs. Sri Lanka | Derecho al voto (artículo 25). | Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. | El Comité apeló a lo establecido en su Comentario General No. 25 y determinó que el Estado incurrió en una violación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos derivado de que sus leyes prevén la privación del derecho al voto para toda persona condenada a una pena de prisión, sin justificar en qué forma esta medida cumple con el criterio de razonabilidad exigido por el Pacto. Asimismo, Sri Lanka omitió explicar en qué sentido las restricciones del derecho de las personas privadas de la libertad a votar y a ser votadas guardaban proporcionalidad entre el delito cometido y la pena impuesta. |
| Yevdokimov y Artiom Rezanov vs. Federación de Rusia | Derecho al voto (artículo 25). | Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. | El Comité apeló a lo establecido en su Comentario General No. 25 y determinó que el Estado incurrió en una violación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos derivado de que sus leyes prevén la privación del derecho al voto para toda persona condenada a una pena de prisión, sin justificar en qué forma esta medida cumple con el criterio de razonabilidad exigido por el Pacto. |

## Tribunales y cortes nacionales

| Tribunales extranjeros | | | |
|---|---|---|---|
| País | Instancia | Caso | Sentido de la sentencia |
| Argentina | Corte Suprema de Justicia de la Nación | Mignone, Emilio Fermín s/amparo | La limitación contenida en el artículo 3, inciso D, del Código Electoral Nacional que excluye del padrón electoral a "los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad", es contraria a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales. |
| Canadá | Suprema Corte | Sauvé vs. Canadá | La Corte estableció que la medida que suspende el derecho al voto de las personas privadas de la libertad no tiene lugar en una democracia construida sobre los principios de inclusión, igualdad y participación ciudadana. En particular, el gobierno canadiense no demostró la relación causal entre la suspensión del derecho al sufragio y sus objetivos (fomentar la responsabilidad civil, el imperio de la ley y la sanción criminal). |
| Sudáfrica | Corte Constitucional | August y otro vs. Comisión Electoral y otros | La Corte concluyó que el Estado fue incapaz de proveer evidencia específica alguna de que privar a los prisioneros de votar creara problemas, aun cuando su domicilio electoral sean las prisiones. La Corte declaró que los derechos no pueden ser limitados sin una justificación y una legislación que lo prevea; en este sentido, la legislación acerca del derecho al sufragio debe interpretarse siempre a favor de la no suspensión del derecho al sufragio. |
| Tribunales mexicanos | | | |
| Instancia | | Caso | Sentido de la sentencia |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | | Contradicción de tesis 29/2007 | La Suprema Corte concluyó que la suspensión de los derechos políticos del ciudadano debe declararse desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que al no contener este prerrogativas, sino una restricción de ellas, no es válido afirmar que el artículo 46 del Código Penal Federal amplíe los derechos del inculpado. |

*Continuación.*

| Tribunales mexicanos | | |
|---|---|---|
| Instancia | Caso | Sentido de la sentencia |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas | El Pleno sostuvo que la fracción II del artículo 38 constitucional prevé una restricción de carácter provisional al ejercicio de un derecho con finalidades precisas, que no transgrede derechos fundamentales y que es acorde a la presunción de inocencia, toda vez que la referida suspensión no equivale ni implica que se le tenga por responsable del delito que se le imputa. |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | Contradicción de tesis 6/2008-PL | La Corte determinó que la interpretación armónica del artículo 38 constitucional y del principio de presunción de inocencia conducen a la conclusión de que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso solo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo. |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | SUP-JDC-85/2007 | El Tribunal resolvió que debe expedirse la credencial de elector y autorizarse el ejercicio del derecho al voto al ciudadano que se encuentre enfrentando un proceso penal en libertad. |

# Fuentes consultadas

## Bibliohemerografía

Azaola, Elena y Cristina José Yacamán. 1994. *Las mujeres olvidadas: un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*. México: El Colegio de México/Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Campos, Niza. 2014. "Presos preventivos podrán votar en las próximas elecciones". *Diario Libre*, 8 de diciembre. Disponible en http://www.diariolibre.com/noticias/presos-preventivos-podrn-votar-en-las-prximas-elecciones-AADL917241.

Castañer, Analia y Margarita Griesbach, coords. 2016. *Presos invisibles: hijos e hijas de mujeres reclusas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CCPR. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1992. Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de libertad (Artículo 10). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3583.pdf?view=1.

——. 2005. Comunicación No. 1410/2005: Yevdokimov y Rezanov c. la Federación de Rusia. Nueva York: Comité de Derechos Humanos

de las Naciones Unidas. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f101%2fD%2f1410%2f2005&Lang=en.

CDHDF. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2013. Pronunciamiento General: derechos de los niños y niñas, hijos e hijas de padres en reclusión. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales, *et al.* 2011. *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/mujeresenprision.pdf.

Christopoulos, Dimitris. 2013. *Access to Electoral Rights: Greece.* San Domenico di Fiesole: European University Institute, Florence-Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Disponible en http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29813/ER_2013_16-Greece-FRACIT.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Organización de los Estados Americanos (OEA/Ser.L/V/II Doc. 46/13). Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf.

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2013. Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/informeEspecial_CentrosReclusion.pdf.

——. 2015. Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana. México: Comisión Nacional de Derechos

Humanos. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf.

——. 2016. Recomendación 07/2016, Sobre el caso de violación al Derecho a la Protección de la Salud, a la Legalidad y al Acceso a la Justicia, en agravio de V1; interés superior de la niñez en agravio de V2 y V3 y a la lactancia de V1 y V2. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_007.pdf.

CNS. Comisión Nacional de Seguridad. 2016. *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional* [enero]. México: Comisión Nacional de Seguridad. Disponible en http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41.

Collí Ek, Víctor Manuel. 2013. "Derecho de voto y su negación en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y México". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 29 (julio-diciembre): 349-361. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/29/cj/cj11.pdf.

CWS y Gurises Unidos. Church World Service y Gurises Unidos. 2013. *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*. Sin ciudad: Church World Service/Gurises Unidos. Disponible en http://www.cwslac.org/es/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf.

Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia. 2015. Informe de la verificación defensorial realizada en recintos electorales en las elecciones del 12 de octubre de 2014. La Paz: Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en http://www.defensoria.gob.bo/archivos/EleccionesFin_1_carta.pdf.

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. 2013. Informe final [de la]

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre las Elecciones Generales celebradas en la República del Ecuador el 17 de febrero de 2013. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf.

Filippini, Leonardo y Felicitas Rossi. 2012. "Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* 1.13 (noviembre): 183-207. Disponible en http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-13/13JURIDICA_07FILIPPINI.pdf.

García Ramírez, Sergio. 2004. "Crimen y prisión en el nuevo milenio". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 110.XXXVII (mayo--agosto): 547-595. Disponible en http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10577.

Giacomello, Corina. 2007. *Rompiendo la zona del silencio. Testimonios sobre el penal de máxima seguridad del Altiplano, antes La Palma*. Bogotá: Dipon/Gato Azul.

——. 2013a. *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*. México: Tirant Lo Banch.

——. 2013b. *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*. Londres: Internacional Drug Policy Consurtium. Disponible en http://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2014/06/Mujeres-y-delitos-de-drogas-IDCP.pdf.

——. 2014. Justicia con perspectiva de género en la ejecución penal. En *Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad*. 2.ª ed. dig. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 147-166. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf.

——. 2015. *Derechos políticos y ciudadanía de mujeres privadas de la libertad. De objetos de norma a sujetos de derechos*. México:

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/MEMORIAS%20%20Foro%20Internacional.pdf.

—— y Leticia Bonifaz. 2015. *Hacia la igualdad: Sentencias con perspectiva de Género VI*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

—— e Isabel Blas Guillén. 2016. *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales/Equis: Justicia para las Mujeres A.C.

Hamilton, Claire y Rick Lines. 2009. "The Campaing for Prisioners Voting Rights in Ireland". En *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective,* eds. Alec Ecwald y Brando Rottinghaus. Nueva York: Cambridge University Press.

Inegi. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2015. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en http://www.inegi.org.mx (consulta interactiva de datos).

Meléndez, Florentín. 2006. Los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas. Comentarios sobre jurisprudencia y doctrina del Sistema Interamericano. Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en junio, en la Ciudad de México. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-554s.pdf.

MIP Project. 2005. Women, Integration and Prison: An Analysis of the Processes of Socio-Labor Integration of Women Prisoners in Europe. MIP Project. Disponible en http://www.surt.org/mip/en/project_presentation.html.

Misión de Observación de la Unión Europea. 2009. Informe Final de las Elecciones Presidenciales y Asamblea Nacional de 26 de abril de 2009. Disponible en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-informe-final-elecciones-presidenciales-y/at_download/file.

Nash, Claudio, Pedro Aguiló y Catalina Milos. 2013. *Personas privadas de libertad y medidas disciplinarias en Chile: análisis y propuestas desde una perspectiva de derechos humanos.* Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/94.pdf.

ONU Mujeres. Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías para realizar los derechos*. Nueva York: ONU Mujeres. Disponible en http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport_es_10_12.pdf.

OSI. Open Society Institute. 2013. Mujeres y prisión preventiva: presuntas inocentes sufriendo castigos anticipados y abusos. Open Society Institute (Campaña Global para la Justicia Previa al Juicio, Región América Latina). Disponible en http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina33918.pdf.

Pérez Correa, Catalina. 2014. *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*. Sin ciudad: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/04/150417-Las-mujeres-invisibles.pdf.

Picca, Georges. 1998. "Derechos humanos y sistema penal". *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 12 (diciembre): 81-86. Disponible en http://www.ehu.eus/documents/1736829/2174308/08+Picca.pdf.

Prensa Libre. 2011. "Presos podrían emitir su voto". *Prensa Libre,* 28 de marzo. Disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/Presos-podrian-emitir-voto_0_452354788.html.

Presno Linera, Miguel Ángel. 2012. "El derecho al voto como derecho fundamental". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 2 (julio-diciembre): 109-151. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/ard/ard4.pdf.

PRI. Penal Reform International. 2013. Who are women prisoners? Survey Results from Kazakhstan and Kyrgyzstan. Penal Reform In-

ternational. Disponible en http://www.penalreform.org/resource/women-prisoners-survey-results-kazakhstan-kyrgyzstan.

——. 2014. Who are women prisoners? Survey Results from Jordan and Tunisia. Penal Reform International. Disponible en http://www.penalreform.org/resource/women-prisoners-survey-results-jordan-tunisia.

——. 2015. Who are women prisoners? Survey Results from Uganda. Penal Reform International. Disponible en http://www.penalreform.org/resource/who-are-women-prisoners-survey-results-from-uganda/.

PRI y APT. Penal Reform International y Asociación para la Prevención de la Tortura. 2013. *Mujeres privadas de la libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género*. Londres: Penal Reform International/Asociación para la Prevención de la Tortura. Disponible en http://www.apt.ch/content/files_res/women-in-detention-es.pdf.

ProCon. 2015. State Felon Voting Laws. ProCon. Disponible en http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000286.

Robertson, Oliver. 2007. *The Impact of Parental Imprisonment on Children*. Ginebra: Oficina Cuáquera ante Naciones Unidas. Disponible en http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/Impact_English.pdf.

——. 2012. *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos*. Ginebra: Oficina Cuáquera ante Naciones Unidas. Disponible en http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL_Collateral%20Convicts_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf.

Severiano, Adneison. 2014. "Menos de 2% dos presos provisórios poderão votar nas eleições, no AM". *G1 AM*, 2 de octubre. Disponible en http://g1.globo.com/am/amazonas/eleicoes/2014/noticia/2014/10/menos-de-2-dos-presos-provisorios-poderao-votar-nas-eleicoes-no-am.html.

Travias, Jeremy y Bruce Western, eds. 2014. *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. Washington: The National Acadamies Press. Disponible en http://www.nap.edu/catalog/18613/the-growth-of-incarceration-in-the-united-states-exploring-causes.

Tribunal Supremo de Elecciones. 2005. Padrón Nacional Electoral según sexo y aumento en cifras absolutas y relativas por provincias, cantones y distritos electorales al mes de noviembre de 2015. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Disponible en http://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_pcd.pdf.

UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2008. *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf.

UNODC ROPAN. Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe. 2013. Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013: Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá. Panamá: Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe. Disponible en https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf.

Uprimmy Yepes, Rodrigo y Diana Esther Guzmán. 2010. "Las cárceles en Colombia: entre una jurisprudencia avanzada y un estado de cosas inconstitucional". En *Memorias del III Simposio Internacional Penitenciario y de Derechos Humanos,* ed. Juan David Posada Segura, 145-163. Medellín: Universidad de San Buenaventura.

Walmsley, Roy. 2015. *World Female Imprisionment List.* 3.ª ed. Londres: Institute for Criminal Policy Research. Disponible en http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_third_edition_0.pdf.

——. 2016. *World Prison Population List.* 11.ª ed. Londres: Institute for Criminal Policy Research. Disponible en http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition.pdf.

White, Isobel. 2012. *Prisoners' Voting Rights.* Londres: House of Commons Library. Disponible en http://www.procon.org/sourcefiles/UK-report-eu-felon-voting.pdf.

WHO. World Health Organization Regional Office for Europe. 2009. *Women's Health in Prison. Correcting Gender Inequity in Prison Health*. Copenhague: WHO Regional Office for Europe/Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/WHO_EURO_UNODC_2009_Womens_health_in_prison_correcting_gender_inequity-EN.pdf.

Zalimas, Dainius. 2013. *Access to Electoral Rights in Lithuania*. San Domenico di Fiesole: European University Institute, Florence-Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Disponible en http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1320-Lithuania-FRACIT.pdf.

## Legislaciones nacionales e internacionales

Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales. 2002. Venecia: Comisión de Venecia. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf.

Código de Elecciones. 2000. Canadá: Cámara de los Comunes de Canadá. Disponible en http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01.

Código Electoral (Ley No. 8765). 2009. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Disponible en www.tse.go.cr.

Código Electoral Nacional (Ley 19945). 1972. Argentina: Congreso de la Nación. Disponible en http://www.electoral.gov.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/19945.pdf.

Código Nacional de Procedimientos Penales. 2014. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014.

Código Penal. 1998. Alemania: Bundesgesetzblatt. Disponible en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf.

Código Penitenciario y Carcelario. 1993. Colombia: Congreso de Colombia. Disponible en http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Normativa/Leyes.

Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. 1988. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx.

Constitución de la Federación Rusa. 1993. Rusia: Asamblea Federal. Disponible en https://mbarral.webs.ull.es/rusconst.html.

Constitución de la República de Ecuador. 2008. Ecuador: Asamblea Nacional. Disponible en http://www.asambleanacional.gob.ec/es.

Constitución de la República de El Salvador. 1983. El Salvador: Asamblea Legislativa. Disponible en http://www.asamblea.gob.sv.

Constitución de la República Oriental de Uruguay. 1967. Uruguay: Asamblea General. Disponible en http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm.

Constitución Dominicana. 2010. República Dominicana: Congreso Nacional. Disponible en http://www.senado.gob.do.

Constitución Política de la República de Chile. 1980. Chile: Congreso Nacional. Disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf.

Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Disponible en http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/paginas/constituci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20costa%20rica.aspx.

Constitución Política de la República de Guatemala. 1985. Guatemala: Congreso de la República. Disponible en http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php.

Constitución Política de la República de Honduras. 1982. Honduras: Congreso Nacional. Disponible en http://www.congresonacional.hn.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=.

Constituição da República Federativa Do Brasil. 1988. Brasil: Congreso Nacional. Disponible en http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html.

Constitution de la République D`Haiti. 1987. Haití: Asamblea Nacional. Disponible en http://www.leparlementhaitien.info.

Constitution of the Republic of Armenia. 1995. Armenia: Asamblea Nacional. Disponible en http://web.archive.org/web/20120216002233/http://www.president.am/library/constitution/eng/?chapter=2&pn=3.

Constitution of the Republic of Estonia. 1992. Estonia: Riigikogu. Disponible en http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=11534.

Convención Americana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer. 1948. Bogotá: Organización de Estados Americanos. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-45.html.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 1994. Belém do Pará: Organización de Estados Americanos. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. París: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf.

Décret Electoral. 2015. Haití: Asamblea Nacional. Disponible en http://www.haitilibre.com/docs/decretelectoral2015.pdf.

Decreto 1291/2006 por el que se reglamenta el artículo 3º bis del Código Electoral Nacional. 2006. Argentina: Poder Ejecutivo Nacional. Disponible en http://www.mininterior.gov.ar.

Enmienda a la Ley Electoral. 2006. Irlanda: Parlamento Nacional (Oireachtas). Disponible en http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/33/enacted/en/print.html.

Enmienda y Modificaciones a la Ley de Elecciones de Diputados. 2000. Serbia: Asamblea Nacional. Disponible en http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3871.

La Constitution Belge. 1994. Bélgica: Congreso Nacional. Disponible en http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

Ley 26472. 2009. Argentina: Congreso de la Nación. Disponible en http://www.ub.edu/ospdh/ospdh_ant/pdf/arts%20areas/privacio/monitoreig/Ley%2026472%20Arresto%20domiciliario.pdf.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación. 2014. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf.

Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 2010. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley_N_018.pdf.

Ley Electoral de Partidos Políticos. 2007. Guatemala: Congreso de la República. Disponible en http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php.

Ley Electoral para la Elección del Parlamento Portugués (No. 14/79). 1979. Portugal: Asamblea de la República. Disponible en http://www.cne.pt/content/legislacao-eleitoral.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2014. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014.

Ley Nacional de Ejecución Penal, Diario Oficial de la Federación. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnep.htm.

Ley Orgánica Electoral, Código de Democracia. 2009. Ecuador: Asamblea Nacional. Disponible en file:///Users/Gladmorales/Desktop/EC%20-%20Codigo-de-la-Democracia.pdf.

Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. 1971. México: Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201_130614.pdf.

Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2008. Bolivia: Congreso Nacional. Disponible en http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015.

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. 2008. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp.

Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios (Decreto 10-1997). 1997. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Disponible en http://www.tse.go.cr.

Reglas de Bangkok. Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para

las Mujeres Delincuentes y sus Comentarios. 2011. Sin ciudad: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Disponible en http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf.

Reglas de Tokio. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad. 1990. Sin ciudad: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8305.pdf?view=1.

Reglas Mandela. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. 2015. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf.

Representation of the People Act. 1985. Inglaterra: Parlamento de Inglaterra. Disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/50.

## Jurisprudencias nacionales e internacionales

Cámara Federal de Casación Penal - Segunda Sala. 2013. Álvarez Contreras, Flor de María s/ Recurso de Casación. Causa No. 684/2013. Sentencia del 20 de septiembre. Disponible en http://catedradeluca.com.ar/wp-content/uploads/2015/01/alvarez-contreras-flor-de-maria-prision-domiciliaria-no-nato-cfcp.pdf.

CEDH. Comisión Europea de Derechos Humanos. 1967. Caso X. vs. República Federal Alemana. Aplicación No. 2728/66. 6 de octubre. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-3020.

——. 1983. Caso H. vs. Holanda. Aplicación No. 9914/82 (decisión sobre la admisibilidad). 4 de julio. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74677.

Corte Constitucional de Colombia. 2000. Sentencia T-966/00 del 31 de julio. Disponible en http://corteconstitucional.gov.co.

Corte Constitucional de Sudáfrica. 1999. August y otro vs. Comisión Electoral y otros. 1 de abril. Disponible en http://corteconstitucional.gov.co.

Corte EDH. Corte Europea de Derechos Humanos. 1987. Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica. No. 9267/81. 2 de marzo. Disponible en http://portales.te.gob.mx/internacional/content/caso-mathieu-mohin-y-clerfayt-vs-b%C3%A9lgica-no-926781-2-de-marzo-de-1987-corte-europea-de-derec.

——. 1999. Caso Matthews vs. Reino Unido. No. 24833/94. 18 de febrero. Disponible en http://portales.te.gob.mx/internacional/content/caso-matthews-vs-reino-unido-no-2483394-juicio-del-18-de-febrero-de-1999-sala-superior-no-3.

——. 2003. Caso M.D.U. vs. Italia. No. 58540/00. 28 de enero. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-44046.

——. 2005. Caso Hirst vs. Reino Unido. No. 74025/01. 6 de octubre. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442.

——. 2010a. Caso Frodl vs Austria. No. 20201/04. 8 de abril. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98132.

——. 2010b. Caso Greens y M.T. vs. Reino Unido. No. 60041/08 y 60054/08. 23 de noviembre. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101857.

——. 2012. Caso Scoppola vs. Italia. No. 126/05. 22 de mayo. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111044.

——. 2013a. Caso Shindler vs. Reino Unido. No. 19840/09. 7 de mayo. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119229.

——. 2013b. Caso Anchugov y Gladkov vs. Rusia. No. 11157/04 y 15162/05. 4 de julio. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122260.

——. 2013c. Caso Söyler vs. Turquía. No. 29411/07. 17 de septiembre. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126350.

——. 2014. Caso Firth y otros vs. Reino Unido. No. 47784/09, 47806/09, 47812/09, 47818/09, 47829/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 y 49036/09. 12 de agosto. Disponible en http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126350.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2001. Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago. Sentencia del 1 de septiembre (Excepciones Preliminares, Serie C, No. 80). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_80_esp.pdf.

——. 2003. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Sentencia del 27 de noviembre (Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 103). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_103_esp.pdf.

——. 2004a. Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay. Sentencia del 2 de septiembre (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 112). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.

——. 2004b. Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia del 7 de septiembre (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 114). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf.

——. 2005a. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Sentencia del 20 de junio (Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 126). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf.

——. 2005b. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

——. 2006a. Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia del 1 de febrero (Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 141). Disponible en http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_141_esp.pdf.

——. 2006b. Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia del 6 de abril (Fondo, Reparaciones y Costas, serie C, No. 147). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_147_esp1.pdf.

——. 2006c. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia del 4 de junio, Serie C, No. 149). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf.

——. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia del 6 de agosto (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 184). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2002. Id Infojus: FA02000004. Sentencia del 9 de abril. Disponible en http://www.infojus.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mignone-emilio-fermin-amparo-fa02000004-2002-04-09/123456789-400-0002-0ots-eupmocsollaf.

Suprema Corte de Canadá. 2002. Sauvé vs. Canada, (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519. Sentencia del 31 de octubre. Disponible en https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do.

*Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto.*
*De objetos de normas a sujetos de ciudadanía*
se terminó de imprimir en septiembre de 2016
en Impresora y Encuadernadora Progreso,
S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo
núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830,
Ciudad de México.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.