

VOTO EN PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO: LÍNEA JURISPRUDENCIAL, INSTRUMENTACIÓN Y RETOS: 2018-2024

VOTING IN PREVENTIVE DETENTION IN MEXICO: JURISPRUDENTIAL LINE, IMPLEMENTATION AND CHALLENGES: 2018-2024

Fecha de recepción: 7 de noviembre de 2024 | Fecha de aceptación: 10 de enero de 2025

Luigui VILLEGAS ALARCÓN*

Resumen

Si existe un área del Derecho donde los derechos humanos se ha catalizado en los últimos diez años en México, es en el campo de los derechos político-electorales. El manto protector de tutela de estos derechos se ha extendido en diversos ámbitos: paridad en candidaturas y representación sustantiva; integración de autoridades electorales; acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad; voto extraterritorial; voto anticipado y reconocimiento de derechos políticos para personas con doble nacionalidad, entre otros. Este artículo se ocupará, precisamente, de describir una de estas conquistas democráticas: el voto de las personas en prisión preventiva. Derecho político que se obtuvo por la vía de los tribunales electorales y que se fortaleció en el proceso electoral de 2023-2024. El objetivo de este artículo será exponer la evolución de este derecho político, su proceso de instrumentación, los retos que enfrentó y sus áreas de oportunidad.

Palabras clave: Voto en prisión, prisión preventiva, derechos políticos, inclusión política.

Abstract

If there is an area of law where human rights have been catalyzed in the last ten years in Mexico, it is in the field of political-electoral rights. The mantle of protection of these rights has been extended in various areas: parity in candidates and substantive representation; integration of electoral authorities; affirmative actions for vulnerable groups; extraterritorial voting; early voting and recognition of political rights for people with dual nationality, among others. This article will precisely describe one of these democratic achievements: the vote of people in preventive detention. Political right that was obtained through the electoral courts and that was strengthened in the 2023-2024 electoral process. The objective of this article will be to expose the evolution of this political right, its implementation process, the challenges it faced and its areas of opportunity.

Keywords: Voting in prison, preventive detention, political rights, political inclusion.

* Profesor universitario en la Universidad Autónoma de Nuevo León y en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y maestro en Derecho Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo: luigi_villegas@tec.mx

SUMARIO: I. Introducción. II. La condición ciudadana y el derecho al sufragio. III. Líneas jurisprudenciales sobre los límites a los derechos políticos. IV. Ejercicios de voto de las personas en prisión preventiva. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con datos de las autoridades penitenciarias, al mes de septiembre de 2024, nuestro país contaba con una población privada de la libertad de 234,514 personas, de las cuales, 220,752 son hombres y 13,762 son mujeres, distribuidos en 279 centros penitenciarios.

De la anterior población penitenciaria, 86,529 se encuentran en prisión preventiva, sin una sentencia condenatoria ejecutoriada. Es decir, estamos hablando de un porcentaje de más de un tercio de la población penitenciaria total: 36.89%, que se encuentra privada de su libertad en un centro de reinserción social federal o estatal y que, por diversas circunstancias, no se les ha dictado sentencia condenatoria ejecutoriada.

Si a lo anterior, sumamos que, en muchos casos los plazos para dictar las sentencias pueden ser prolongados, lo cual, vulnera aún más, a este grupo poblacional, de por sí ya vulnerado. En el caso de las dos personas que se identificaron como indígenas “tsotsiles”, que promovieron los juicios para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en 2018, cuya sentencia derribó la barrera del impedimento físico de encontrarse tras los muros de una cárcel, para así poder votar en elecciones federales, llevaban en prisión preventiva sin dictado de sentencia desde el año 2000 en el estado de Chiapas.

Lo que se pretende con este artículo, es mostrar la evolución interpretativa en torno al contenido de las normas constitucionales relativas a las restricciones al ejercicio de los derechos ligados a la membresía de ser ciudadano en una comunidad política denominada Estado, entre ellos, el ejercicio de la prerrogativa ciudadana más simple y recurrida: el derecho al voto. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación original en 1917, establece:

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

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

De este modo, lo que se quiere exponer en este ensayo es, **cómo la interpretación** evolutiva que han realizado los tribunales constitucionales, en

este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero, sobre todo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su sentencia SUP-JDC-352 y acumulado, a la luz de los principios de presunción de inocencia y *pro persona* previstos en el texto constitucional en 2008 y 2011, respectivamente, sirvieron de puente para materializar el derecho de voto activo de las personas privadas de la libertad en los diversos centros de reinserción social, que no han sido juzgadas a través de sentencia ejecutoria.¹

La reforma de junio de 2011 al artículo 1º de la Constitución Política Federal en materia de derechos humanos puso sobre la mesa de discusión, el alcance de las limitaciones impuestas a los derechos políticos,² en este caso, la restricción del derecho al voto activo para las personas que se encuentran en prisión preventiva, desde una perspectiva evolutiva, acorde a la progresividad de los derechos humanos en el siglo XXI, armonizada con el principio de presunción de inocencia, la perspectiva de maximización de los derechos fundamentales y el manto protector del Derecho Internacional en materia de derechos humanos vía las Convenciones Internacionales de las que México forma parte.

Este artículo pretende: a) delinear el derrotero que ha seguido la línea jurisprudencial establecida por la Corte y el Tribunal Electoral; b) establecer el impacto que han tenido los precedentes judiciales en la instrumentación de diversos ejercicios de voto en prisión preventiva federales y locales y; c) mencionar los retos y áreas de oportunidad de esta modalidad de votación.

II. LA CONDICIÓN CIUDADANA Y EL DERECHO AL SUFRAGIO

Una de las piedras angulares para la consolidación del sufragio universal ha sido la extensión de los derechos de ciudadanía, entre los que se incluyen el derecho al voto. La exigencia en el reconocimiento de los derechos políticos ha sido una constante lucha de diversos grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, personas y comunidades indígenas, colectivos de la diversidad sexual y, recientemente, las personas en prisión preventiva, es decir, aquellas personas privadas de su libertad en un centro de readaptación social, sujetas a un proceso penal en el cual no se haya dictado sentencia condenatoria de carácter ejecutoria.

El concepto de ciudadanía puede ser visto desde dos categorías conceptuales: una descriptiva y otra normativa. La primera noción la encontramos en la Ciencia Política. En este plano, el ser ciudadano se relaciona estrechamente con

¹ Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el proceso electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC352/2018 y acumulado, (2019).

² Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, CP, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] 05-02-1917, última reforma DOF 17-03-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

la pertenencia a una comunidad política (*la civitas*) y, como miembro de esta comunidad, gozar de plenos derechos y obligaciones civiles y políticas. Respecto a la dimensión política de ciudadanía, ésta entraña la participación activa en los procesos políticos inherentes a la membresía de pertenencia de la comunidad política, en este caso, el Estado.

Por lo que hace a la dimensión normativa mexicana, el concepto de ciudadanía encuentra asidero en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que la define en su artículo 34 como: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir”.³

De la misma manera, la CPEUM menciona en su artículo 35 cuales son los derechos que se derivan de la ciudadanía mexicana:⁴

- Votar en las elecciones populares, en las consultas populares y en los procesos de revocación de mandato;
- Poder ser votado;
- El derecho de asociación política para participar en los asuntos del país;
- Participar en la defensa de la República;
- Ejercer el derecho de petición;
- Poder ser nombrado para cualquier cargo público;
- El derecho de iniciativa de ley;

Los derechos de ciudadanía constituyen un elenco de los derechos humanos de la persona en su vertiente de derechos políticos, que permiten a las y los ciudadanos de un Estado, participar como miembros de esta comunidad política, en los diversos procesos políticos, entre ellos, el de configurar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a través del derecho a votar en las elecciones populares.

Por otro lado, la misma CPEUM señala en su artículo 38, las causas por las cuales, estos derechos o prerrogativas se suspenden, siendo estas las siguientes:

- 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;

3 Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 2.

4 Ídem.

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, y

VII. Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos.

Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

En los supuestos de esta fracción, la persona no podrá ser registrada como candidata para cualquier cargo de elección popular, ni ser nombrada para empleo, cargo o comisión en el servicio público.⁵

De la lectura de la fracción II del anterior artículo, se puede apreciar que el derecho a votar, tema que nos ocupa en este artículo, literalmente tiene una restricción constitucional consistente en estar sujeto a un proceso judicial cuyo delito amerite pena privativa de la libertad desde el momento en que se dicte el auto de formal prisión. En otras palabras, desde el momento en que una persona ingresa a prisión. El simple hecho de pisar la prisión la condena, desde ese instante, a una muerte de sus derechos políticos, entre ellos, el derecho al sufragio.

Ahora bien, la misma Constitución Política Federal establece que el proceso penal se regirá bajo ciertos principios, entre los que destaca, el principio de presunción de inocencia para las personas sujetas a un proceso penal, el cual está previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I: “B. De los derechos de toda persona imputada: A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”. Bajo esta perspectiva constitucional, el principio de presunción de inocencia se puede traducir en que, toda persona es inocente hasta en tanto no se le demuestre lo contrario a través de una sentencia condenatoria de tipo ejecutoria.⁶

Por su parte, el artículo 18 de la CPEUM señala que en los casos de delitos que merezcan pena privativa de la libertad, tendrá lugar la prisión preventiva y, añade las características que debe reunir el sistema penitenciario, entre las que sobresalen, el pleno respeto a los derechos humanos:

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

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.⁷

Finalmente, atendiendo a que el derecho a votar es un derecho fundamental en su dimensión de derecho político, su interpretación debe ajustarse a los parámetros prescritos en el artículo 1º de la Constitución Política Federal, que en su párrafo segundo establece que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” esto es que, tratándose de derechos humanos, estos deben interpretarse a la luz de lo que se conoce como principio *pro persona*, es decir, maximizando en la interpretación el contenido de los derechos fundamentales.⁸

Después de haber delineado el marco constitucional relativo al ejercicio de los derechos políticos en México, es pertinente analizar las líneas jurisprudenciales realizadas con motivo del ejercicio de los derechos políticos y sus restricciones, cuando una persona está sujeta a un proceso criminal que amerite pena corporal.

III. LÍNEAS JURISPRUDENCIALES SOBRE LOS LÍMITES A LOS DERECHOS POLÍTICOS

1. Jurisprudencia 33/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En mayo de 2011, con motivo de la contradicción de tesis 6/2008-PL entre criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Pleno de la SCJN emitió la jurisprudencia P./J./33/2011 denominada: DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN AL PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.⁹ En dicha jurisprudencia, el máximo tribunal del Poder Judicial Federal realizó una interpretación armónica del artículo 38, fracción II de la CPEUM, en el sentido de que, si bien esta disposición establece que los derechos ciudadanos se suspenden por estar sujeta una persona a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión, esta restricción debe interpretarse a la luz de principios procesales del Derecho Penal y de la naturaleza jurídica del derecho al sufragio:

7 *Ídem.*

8 *Ídem.*

9 Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Jurisprudencia 33/2011, (Méx). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/-JuZz3YBN_4klb4H0vI3/%22Prerrogativas%20del%20ciudadano%22

El principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.¹⁰

El criterio de la SCJN está ligado a un supuesto de facto de la persona procesada penalmente, relativo a que la persona, con motivo del auto de formal prisión, se encuentre privada de su libertad, lo que materialmente imposibilitaría el ejercicio del derecho al voto. De esta manera, la Corte reconoce la existencia del derecho político de las personas sujetas a un proceso penal, hasta en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, pero lo limita a un supuesto material, que la persona se encuentre privada de su libertad, lo que haría físicamente imposible que ésta pudiera ejercer su derecho al sufragio. Cabe mencionar que la anterior jurisprudencia de la SCJN fue emitida previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual está enfocada en el reforzamiento de la protección y tutela de los derechos humanos de todas las personas.

2. Jurisprudencia 39/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En septiembre de 2013, el Pleno del TEPJF estableció en su línea jurisprudencial, los alcances de la fracción II del artículo 38 de la CPEUM en el sentido de que las y los ciudadanos pueden votar, siempre que no estén en prisión. De este modo, la Sala Superior del TEPJF determinó los criterios a través de los cuales es procedente la suspensión de los derechos político-electorales y en qué tipo de circunstancias no opera tal restricción. En la interpretación del texto constitucional que indica que la suspensión de las prerrogativas ciudadanas se actualiza por estar sujeta la persona a un proceso criminal por la presunta comisión de un delito que merezca pena corporal, a partir del momento del auto de formal prisión “no es absoluta ni categórica”, de tal suerte que aunque un ciudadano este sujeto a un proceso penal, “al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no

¹⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Jurisprudencia 39/2013, (Méx.). <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/1354/0>

se le hubiera puesto en prisión o recluso, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales”.¹¹

Con base en lo anterior, la Sala Superior concluyó que al no estar la persona materialmente privada de su libertad y operar en su favor el principio de presunción de inocencia, reconocida esta última como un derecho fundamental en la Constitución Política Federal y en diversos tratados internacionales, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la CPEUM, la suspensión de derechos políticos de índole electoral, debe basarse en criterios razonables y objetivos. Con esta jurisprudencia, el TEPJF confirmó los alcances de la jurisprudencia 33/2011 de la SCJN.¹²

a. Acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo del derecho al voto

En la acción de inconstitucionalidad 38/2014,¹³ con motivo del estudio de la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León,¹⁴ el Pleno de la SJCN de nueva cuenta analizó los alcances a las restricciones impuestas en el artículo 38 de la CPEUM con motivo del sufragio activo. En este caso concreto, el análisis que realizó la Corte tomó en consideración la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Es decir, el Pleno de la Corte hizo una interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 1º (principio *pro persona*), 20 apartado B, fracción I (principio de presunción de inocencia)¹⁵ así como instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como lo son, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los principales razonamientos que vertió la Suprema Corte en su línea jurisprudencial fueron los siguientes:

- La suspensión de la prerrogativa del derecho al sufragio activo debe acogerse a una interpretación lo menos lesiva posible, en congruencia con el principio *pro persona*, esto es, que en la interpretación se favorezca en todo momento, la protección más amplia del derecho humano.
- Debido a la nueva naturaleza del nuevo sistema de justicia penal que contempla como uno de sus pilares, la presunción de inocencia, deben

¹¹ Ídem.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *op. cit.*, nota 9.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, (Méx.). https://teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_38-2014Acum.pdf

¹⁴ Artículo 8. Son impedimentos para ser elector: III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión. Ley Electoral para el Estado de Nuevo León [LEENL] Periódico Oficial [P.O.] 08-07-2014, última reforma 29-05-2023 (Méx.).

¹⁵ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 2.

entenderse como excluidos de esta restricción tanto las personas que se encuentran en libertad material, como quienes, conforme a la ley, puedan gozar de la libertad bajo caución, pero que por razones económicas no han podido obtenerla.

- La concepción actual de los derechos políticos como derechos humanos, entre ellos el derecho al voto activo, debe tomar en cuenta que este derecho se encuentra reconocido en instrumentos internacionales, de los cuales México forma parte, como lo son el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos¹⁶ **y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**,¹⁷ de tal suerte que, una lectura actual de las restricciones del artículo 38 de la CPEUM, debe hacerse desde la perspectiva de coexistencia de dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, de tal manera que la restricción impuesta por el numeral 38 de la CPEUM no se justifica sin la existencia de una sentencia condenatoria y, sólo habrá lugar a la suspensión de la prerrogativa política, cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

Dentro de sus consideraciones, el Pleno de la Corte manifestó que las hipótesis normativas previstas en el numeral 38 de la CPEUM contempladas desde su promulgación en 1917, obedecieron a un contexto histórico y social de principios del siglo XX, el cual se encuentra diferenciado del actual contexto del siglo XXI:

Al día de hoy no es posible leer, interpretar y aplicar la Constitución de la misma manera que se hacía en 1917, por lo que haciendo una interpretación evolutiva resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país.¹⁸

En septiembre de 2017, el Pleno de la SCJN resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 78/2017¹⁹ con motivo del análisis constitucional del artículo 9, párrafo 2, fracción I, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas²⁰ donde concluyó que el impedimento del derecho a votar

¹⁶ Artículo 23. Derechos Políticos Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Convención Americana sobre Derechos Humanos, [DADH], 11-02-1978.

¹⁷ Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [PIDCP], 16-12-1966.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *op. cit.*, nota 13.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Acción de Inconstitucionalidad 78/2017, (Méx.). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/hSd13XgB_UqKst8oHLgO/%22Indulto%22

²⁰ Artículo 9. (...) 2. Estarán impedidos para votar en los procesos electorales y procedimientos

para las personas sujetas a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad desde que se dicta el auto de formal prisión, “sólo opera cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho”.²¹ Esto es, la restricción excluye a aquellas personas que se encuentren materialmente en libertad.

3. Sentencia del Tribunal Electoral: SUP-JDC-352/2018

El 20 de febrero de 2019, el TEPJF emitió sentencia al expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, a través de la cual reconoció el derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva. La sentencia tuvo como origen la presentación, el 1 de junio, de dos juicios para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía promovidos por dos personas que se auto adscribían como “tsotsiles”, quienes desde el año 2002 habían sido aprehendidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y reclusos en un Centro Estatal de Reinserción Social en la misma entidad federativa, sin que desde la fecha de su reclusión en 2002 y hasta el 1 de junio de 2018 que se presentó el juicio electoral ciudadano se les hubiera dictado sentencia.²²

La pretensión de los demandantes, **básicamente**, se centró en que el Instituto Nacional Electoral (INE) realizara las acciones necesarias para garantizar el derecho al sufragio en elecciones federales y locales desde el lugar donde se encontraban reclusos.²³

La Sala Superior del TEPJF, con base en los razonamientos jurisprudenciales arriba mencionados: jurisprudencia 33/2011 de la SCJN;²⁴ jurisprudencia 39/2013 del TEPJF y las diversas acciones de inconstitucionalidad resueltas por el Pleno de la Corte,²⁵ partió de la premisa de que, las personas en prisión preventiva, sí tienen el derecho a sufragar, aunque tienen un impedimento físico para materialmente ejercer dicho derecho, lo que podría ser superado con una interpretación evolutiva de la prerrogativa política:

ciudadanos locales organizados en el Estado de Chiapas: I. Las personas que estén sujetas a un proceso penal por delitos que merezcan pena privativa de libertad, a contar desde la fecha del auto de formal prisión o desde que se declare que ha lugar a formación de causa. Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas [CEPCEC] Periódico Oficial [PO] 01-02-2017 (Méx.).

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *op. cit.*, nota 19.

22 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018, (Méx.). https://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jdc-0352-2018.pdf

23 *Ídem.*

24 Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *op. cit.*, nota 9.

25 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *op. cit.*, nota 10.

No obstante, esa imposibilidad física podría ser superada con la interpretación evolutiva de un derecho, con enfoque de derechos humanos, es decir, si se reconoce la existencia del derecho, les corresponderá a los entes estatales implementar los mecanismos que sean necesarios para garantizar el derecho a votar.²⁶

En este caso concreto, la Sala Superior del TEPJF analizó las restricciones previstas en el artículo 38, fracción II de la CPEUM, de conformidad con los principios de progresividad y no regresividad.²⁷ Por lo tanto, desde una interpretación progresiva de derechos, concluyó que **sólo habrá lugar a la suspensión del derecho a votar, cuando exista sentencia ejecutoriada y, la suspensión del derecho al voto**, sólo opera cuando la persona este privada de su libertad, porque esto se traduce en la imposibilidad física para la persona para ejercer ese derecho. Entonces, la barrera para que las personas privadas de su libertad, que no han sido condenadas a través de una sentencia ejecutoriada, es una circunstancia fáctica que, para superarse requiere de medidas fácticas progresivas que faciliten el ejercicio de este derecho.

Bajo la anterior perspectiva, el TEPJF realizó un análisis de que las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho al voto activo con base en las siguientes dimensiones:

- a) El voto activo es un elemento de socialización, siendo el acto más básico de expresión ciudadana, constituye una medida de inclusión en una democracia que no discrimina y que reconoce los derechos humanos.
- b) No existe razonabilidad en la suspensión del voto a las personas en prisión preventiva. La restricción debe ser vista a la luz del principio de presunción de inocencia y del derecho fundamental del voto activo.
- c) Exigencia de una interpretación evolutiva y acorde a los tratados internacionales. La suspensión de esta prerrogativa política sólo se actualiza cuando existe una sentencia condenatoria ejecutoriada y, no en el caso de personas en prisión preventiva.
- d) Existen experiencias internacionales que reconocen ese derecho. El derecho comparado permite ver que existen otros Estados que reconocen diversas modalidades para el ejercicio del derecho del voto a personas en prisión, inclusive, si éstas se encuentran sentenciadas. Por ejemplo, España no establece suspensión de derechos políticos en la mayoría de los delitos y permite a su población penitenciaria votar por la vía postal.

²⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *op. cit.*, nota 22.
²⁷ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 2.

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF determinó en su sentencia de mérito que, con mayor razón, las personas en prisión preventiva amparadas por el principio de presunción de inocencia, deberían ejercer el derecho al voto activo.

Con base en lo expuesto, la Sala Superior del TEPJF estableció que era necesario eliminar los obstáculos materiales que posibilitaran el ejercicio del derecho al voto para las personas que, no habiendo sido condenadas, se encontraran privadas de su libertad por encontrarse en el supuesto jurídico de prisión preventiva. Lo anterior implicaba realizar acciones positivas por parte del Estado para garantizar este derecho y, bajo esta tesitura, ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE), para que, en plenitud de atribuciones, implementara una primera etapa de prueba antes del año 2024 a fin de garantizar el voto activo de los presos no sentenciados, esto con la finalidad de que, en las elecciones de 2024, se materializara a todas las personas en prisión preventiva, el ejercicio de este derecho político fundamental. El TEPJF sugirió al INE, como una alternativa de implementación, el considerar el voto por correspondencia.

Esta sentencia de la Sala Superior, a diferencia de pasados criterios jurisprudenciales de la SCJN y del propio TEPJF, representó un hito para la materialización del voto para las personas en prisión preventiva, en virtud de que, por vez primera, se vinculó a una autoridad del Estado, en este caso al INE, para realizar las medidas necesarias para garantizar el derecho humano de dimensión política que constituye el voto activo, para la ciudadanía, que no estando aún condenada con sentencia ejecutoriada, estuviera privada de su libertad en un centro de reinserción social.

IV. EJERCICIOS DE VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

1. Proceso Electoral Federal 2020-2021: Prueba piloto

Los efectos de cumplimiento de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, para garantizar el ejercicio gradual del voto para personas en prisión preventiva, en el proceso electoral federal 2020-2021, fueron los siguientes:

El INE implementará esa primera etapa de prueba, tomando en consideración una muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales.

Para el desarrollo de la primera etapa que se ha mencionado, el INE tomará en cuenta varios reclusorios, en distintas entidades federativas, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.

Además, el INE desarrollará el programa tanto en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.²⁸

De esta manera, para el proceso electoral federal de 2020-2021, el INE implementó una prueba piloto para la elección de diputados, a través de un modelo de operación de voto anticipado, aprobado a través del Acuerdo INE/CG97/2021.²⁹

Para esta prueba piloto, el INE estableció una muestra representativa de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide la República Mexicana para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa. Para estos efectos, el INE tomó en consideración, la selección de centros de readaptación social con población femenil, varonil e indígena.

Los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) seleccionados para este ejercicio fueron 4 varoniles y 1 femenil:

CEFERESOS donde se operó el VPPP en el proceso electoral federal 2020-2021

Circunscripción	CEFERESO y entidad	Tipo de población	Población en prisión preventiva
Uno	CEFERESO No. 11. Sonora.	Varonil	581
Dos	CEFERESO No. 12. Guanajuato.	Varonil	631
Tres	CEFERESO No. 15. Chiapas.	Varonil e intercultural	365
Cuatro	CEFERESO No. 16. Morelos	Femenil	505
Cinco	CEFERESO No. 17. Michoacán.	Varonil	103

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG97/2021.

El modelo de votación que se adoptó para este ejercicio fue el de voto anticipado, “mecanismo de votación a distancia que permite mantener las medidas de seguridad necesarias y acordes a las condiciones en las que se encuentran las personas en prisión preventiva” siendo esta, la primera vez que se implementaría en territorio nacional.

28 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *op. cit.*, nota 22.

29 Instituto Nacional Electoral [INE], Informe final de la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, 10 (2023).

El mecanismo de votación fue, básicamente, el siguiente:

Los directores de los CEFERESOS entregaron a las Personas en Prisión Preventiva (PPP) la invitación a participar en el Voto Postal Anticipado a través de un formato. Las PPP interesadas en ejercer su derecho al voto, entregaron el formato al director del CEFERESO y, estos a su vez, se lo hicieron llegar al INE. Con base en estas solicitudes, el área registral del INE integró la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP), así como los sobres paquete electoral que contienen, cada uno, 1) un instructivo para la emisión del voto anticipado; 2) un documento con resumen de las opciones electorales (plataformas político-electorales); 3) boleta electoral de diputaciones federales; Sobre Voto y 5) Sobre Paquete Electoral de Seguridad Penal.³⁰

La jornada de Votación Anticipada se llevó a cabo el 17 de mayo, pudiendo extenderse hasta el 19 de mayo de 2021. Para estos efectos, personal del INE acudió a los CEFERESOS seleccionados y, en un espacio determinado del centro de readaptación social instaló un centro de votación donde las personas en prisión preventiva ejercieron su derecho a votar de forma libre y secreta a través de la figura de Voto Postal Anticipado, el cual, una vez realizado en el CEFERESO correspondiente, se integraba en un sobre paquete electoral, mismo que era resguardado por personal del INE, para ser remitido a los Consejos Locales del INE, quienes el día de la Jornada Electoral instalaron las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva, para efecto de llevar a cabo el conteo de estos votos, ante la presencia de representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes que así lo solicitaron, así como de observadores electorales.

Cabe destacar algunos datos relevantes de este primer ejercicio a nivel nacional que se plasmaron en el Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva que rindió el INE:

- Hubo una participación de 141 mujeres y 757 hombres en total, lo que representó una participación del 94.53% de las personas en prisión preventiva.³¹
- Se emitieron votos para 30 entidades federativas, con excepción de Campeche y Yucatán.
- Las entidades que emitieron mayor cantidad de votos fueron Guanajuato con 149, Chihuahua con 136 y Sonora con 115.
- Se emitieron votos para 222 distritos electorales federales.³²

30 Instituto Nacional Electoral [INE], Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión, 17 (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124688/CGor202108-27-ip-32.pdf>

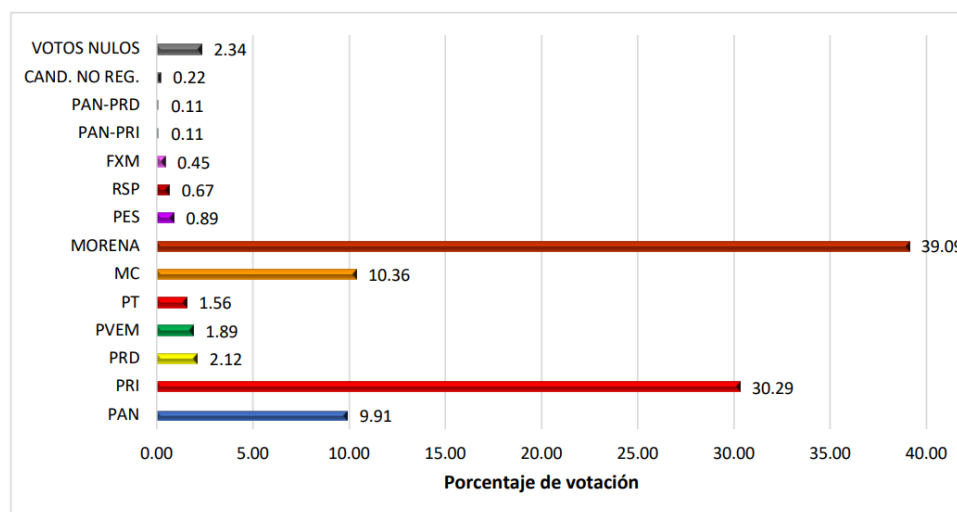
31 Las 52 personas que no participaron en el ejercicio, no obstante estar de inicio en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva, fue porque: 40 ya estaban en libertad, 11 se negaron a participar y 1 falleció.

32 Instituto Nacional Electoral [INE], *op. cit.*, nota 30, p. 51.

Conviene subrayar, entre otros hechos, que durante los días que se celebró la jornada de voto anticipado, hubo presencia en los 5 CEFERESOS, de personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes fungieron como observadores. El funcionariado que integró las Mesas de Escrutinio y Cómputo para el Voto de las Personas en Prisión Preventiva fue personal de las propias Juntas Locales del INE.

La Jornada Electoral tuvo verificativo el día 6 de junio de 2021 y, a partir de las 17:00 horas se instalaron las Mesas de Escrutinio y Cómputo correspondientes, para a partir de las 18:00 horas, dar inicio a las actividades de escrutinio y cómputo de los votos de las personas en prisión preventiva, generándose las actas respectivas. A manera de dato estadístico, se comparten los resultados de este primer ejercicio de Voto Anticipado en su modalidad de prisión preventiva que arrojaron los cómputos del INE:

Resultados del Voto de las Personas en Prisión Preventiva: 2021



Fuente: (INE, 2021, p. 58). Informe final de la prueba piloto del VPPP.

Entre las conclusiones que arrojó este primer ejercicio, el INE destacó qué, se dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia al Juicio para la protección de los derechos-político electorales de la ciudadanía SUP-JDC-352/2018 y acumulado;³³ la coordinación con las actividades penitenciarias fue parte esencial para materializar este derecho fundamental y, con ello, superar la barrera física que impide el ejercicio del voto a las personas privadas de su libertad en un centro de

³³ Instituto Nacional Electoral [INE], [INE/CG602/2023], Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral concurrente 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, (2023).

readaptación social, que por alguna circunstancia no han sido condenadas por sentencia ejecutoriada.

Es importante subrayar que de acuerdo al informe del INE (2021), la normativa de los centros de readaptación social constituyó un obstáculo para que se difundieran las diversas opciones políticas, de tal suerte que, las personas internas pudieran emitir un voto informado.

2. Proceso Electoral 2023-2024

Para cumplir a cabalidad los parámetros de los efectos de las sentencias SUP-JDC-352/2018 y acumulado, cuya parte conducente menciona:

...el INE implementará un programa en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantice para las elecciones del año dos mil veinticuatro.

El INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.³⁴

La Sala Superior del TEPJF en su sentencia de mérito, le otorgó al INE plenas atribuciones para que libremente desarrollara el mecanismo de implementación del voto para las personas en prisión preventiva. De este modo, el INE determinó³⁵ que la modalidad de voto sería el de votación anticipada y que ésta operaría para que las personas en prisión preventiva votaran en la elección de Presidencia de la República y, a nivel local, por los cargos en las entidades que prevean esta modalidad de votación en su legislación local.

Entre las innovaciones de este ejercicio, con respecto al del proceso electoral de 2020-2021, el INE incorporó en el procedimiento de la Lista Nominal de Electores de Personas en Prisión Preventiva los datos biométricos; la credencialización de las personas en prisión preventiva; la tutela de derechos en los protocolos de identidad; la instalación de Mesas de Escrutinio y Cómputo a cargo de los Consejos Distritales; y la difusión generalizada de los tres debates presidenciales al interior de los centros penitenciarios. Para efectos de la incorporación al Listado Nominal y la emisión de su voto, el INE determinó como domicilio de las personas en prisión preventiva el correspondiente al centro penitenciario donde estas se encontraban reclusas.

Participaron 214 centros penitenciarios en esta modalidad de votación anticipada. Los Estados de Yucatán y Veracruz no participaron. En el caso

³⁴ *Ibidem*, p. 44.

³⁵ A través del Acuerdo INE/CG602/2023.

de Yucatán, las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal manifestaron no contar con la información requerida de las personas en prisión preventiva en los formatos requeridos por el INE.³⁶ Por lo que hace a Veracruz, el gobierno estatal³⁷ manifestó de inicio, que las condiciones de seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios no garantizaban la instrumentación de este ejercicio de voto anticipado y, posteriormente, el gobierno del Estado manifestó su decisión definitiva de no implementar el voto en prisión preventiva, al no encontrarse legislada esta modalidad en su Constitución política estatal. Por este motivo, no fue posible garantizar el voto de las personas en prisión preventiva en 17 centros penitenciarios estatales en Veracruz.³⁸

La Lista Nominal de Electores de Personas en Prisión Preventiva para este ejercicio quedó conformada por 30,947 registros: 2,585 mujeres y 28,362 hombres. A partir de las dos insaculaciones, se integraron un total de 150 Mesas de Escrutinio y Cómputo para el Voto de las Personas en Prisión Preventiva en 141 distritos electorales.

En materia de difusión al interior de los centros penitenciarios, por conducto de las Juntas Distritales del INE, se distribuyeron carteles, invitaciones y diversos materiales impresos con información sobre esta modalidad de votación. Se organizaron talleres y pláticas de sensibilización dirigidas a la población en prisión preventiva. Para efectos de que las personas en prisión preventiva contaran con información de las candidaturas, el INE hizo entrega de documentos con las propuestas político electorales de las candidaturas presidenciales y, las locales, para el caso de Chiapas, Ciudad de México e Hidalgo. Asimismo, el INE realizó las gestiones para la transmisión de los tres debates presidenciales. El primer debate se transmitió en 195 centros penitenciarios, el segundo en 194 y el tercero en 31.³⁹

Entre el 6 y el 20 de mayo se llevó a cabo a nivel nacional, el período de votación anticipada de las personas en prisión preventiva y, de un total de 30,947 personas con posibilidad de votar, ejercieron su sufragio 26,563 personas, siendo éstas:

36 Cabe destacar que posteriormente, las autoridades en materia de seguridad, entregaron los datos de las personas en prisión preventiva de un centro penitenciario de Mérida, sin embargo, no fue posible que ejercieran su voto debido a que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, determinó que, debido a las fechas de entrega de los datos, existía una imposibilidad material de incluirlos en la Lista Nominal de Electores. Instituto Nacional Electoral [INE], Informe final de la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, 6 (2024). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/173696/ccoe-3so-19-07-2024-p04.pdf>

37 “En rueda de prensa del 5 de marzo de 2024, el Gobernador de Veracruz manifestó que la administración pública a su cargo no firmaría el Convenio Marco de Colaboración del VPPP con el Instituto, argumentando que de permitir esta modalidad de votación al interior de los Centros Penitenciarios en la entidad se podría comprometer la seguridad de los mismos”. *Ibidem*, p. 9.

38 *Ibidem*, p.p. 6-10.

39 *Ibidem*, p. 30.

24,363 hombres y 2,200 mujeres.⁴⁰ En su informe final, el INE explicó las causas por las cuales 4,384 personas en prisión preventiva inscritas originalmente en la Lista Nominal, no votaron, siendo la más común de ellas, el cambio de situación jurídica: 3,319 personas fueron sentenciadas (75.7%); 547 se negaron a participar (12.5%); 263 obtuvieron libertad condicional (6%); y 98 fueron trasladadas a otro centro penitenciario (2.2%) (INE, 2024).⁴¹

3. Experiencias locales

El apartado de Efectos de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, determinó, entre otras cosas, dar vista a los órganos legislativos:

Tomando en consideración el reconocimiento del derecho al voto activo de las personas en reclusión sin sentencia ejecutoria, para efectos de conocimiento se ordena dar vista a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los correspondientes órganos legislativos de todas las entidades federativas.⁴²

En los siguientes sub apartados se mencionarán entidades, cuyos congresos locales reformaron sus leyes locales en materia de derechos políticos, para reconocer el derecho del voto de las personas en prisión **preventiva, o bien, mencionan** que la pérdida de ciudadanía se actualiza hasta el momento en que exista una sentencia condenatoria que cause ejecutoria. En el mismo sentido, se relatarán experiencias locales de instrumentación de esta modalidad de votación anticipada en diversas entidades de la República, con motivo de la celebración de sus comicios locales.

a. Hidalgo: reforma electoral y primer ejercicio local

El 31 de mayo de 2021, el Congreso Local del estado de Hidalgo agregó un párrafo al artículo 5 de su Código Electoral para establecer el reconocimiento local del derecho al voto de las personas en prisión preventiva tanto para procesos electorales locales como mecanismos de participación ciudadana:

La ciudadana o el ciudadano que este privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos

40 *Ibídem*, p. 35.

41 *Ibídem*, p. 41.

42 Instituto Nacional Electoral [INE], [INE/CG602/2023], Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral concurrente 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, 45 (2023).

electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo.⁴³

Con base lo anterior, en el proceso electoral local para renovar la gubernatura en el Estado de Hidalgo, se implementaron las acciones de coordinación necesarias entre el INE, el Instituto Electoral de Hidalgo y, las autoridades de seguridad y penitenciarias estatales para instrumentar el voto para las personas en prisión preventiva, a través de la modalidad de voto anticipado. De esta manera, 116 personas en prisión preventiva ⁴⁴ recluidas en 4 centros penitenciarios ejercieron su derecho al sufragio para la elección de la gubernatura.⁴⁵ Cabe destacar que en esta modalidad de comicios se tuvo la presencia de personas visitadoras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

b. Coahuila

La Constitución Política del Estado de Coahuila, en el apartado de derechos de la ciudadanía coahuilense no reconoce expresamente el derecho al voto en prisión preventiva, sin embargo, en la parte relativa a la suspensión de derechos ciudadanos menciona que los derechos ciudadanos se suspenden⁴⁶ por sentencia que cause ejecutoria. Entonces, *a contrariu sensu*, la misma Constitución reconoce implícitamente los derechos ciudadanos de las personas en prisión preventiva, por no contar éstas con sentencia ejecutoria.

Artículo 20. El ejercicio de los derechos de ciudadanos coahuilenses se suspenden:

Por sentencia ejecutoria que condene a la suspensión de esos derechos, por el tiempo que ella fije.

II. Por sentencia ejecutoria que condene a pena corporal durante el término de ésta.⁴⁷

Con motivo de la renovación de gubernatura y diputaciones locales, el Instituto Electoral de Coahuila firmó convenio de coordinación con el INE, entre lo que

⁴³ Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH], Informe sobre voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo, (2022). <https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>

⁴⁴ 107 hombres y 9 mujeres. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana [SSPC], Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional (2024). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/951891/CE_2024_09.pdf

⁴⁵ Con base en los datos del Informe sobre voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo.

⁴⁶ Artículo 20. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, CP, Periódico Oficial [P.O.] 19-02-1918, última reforma DOF 20-12-2024.

⁴⁷ Ídem.

se incluyó, la instrumentación del voto para las personas en prisión preventiva. Se contó con la participación del Gobierno del Estado y las autoridades locales en materia de seguridad, quienes en un inicio manifestaron la intención de instrumentar el ejercicio en 6 centros penitenciarios de Coahuila, sin embargo, posteriormente, informaron que “por razones de seguridad de carácter confidencial” la votación de las personas en prisión preventiva se llevaría a cabo únicamente en un centro penitenciario femenino y que no sería posible el ingreso de observadores electorales ni de representaciones de los partidos políticos el día de la recepción del voto.⁴⁸

Posteriormente, las autoridades estatales acordaron con el INE que, durante la recepción del sufragio en el centro penitenciario, podían acceder tres personas observadoras electorales, una representante de cada partido político y un representante por cada una de las Comisiones de Derechos Humanos, Nacional y Estatal.

De esta manera, en el centro penitenciario femenino de Saltillo, el INE integró la Lista Nominal de Electores para Personas en Prisión Preventiva con una totalidad de 12 mujeres. La jornada de voto anticipado tuvo verificativo el viernes 19 de mayo de 2023 y votaron un total de 12 mujeres. El escrutinio y cómputo de los votos tuvo lugar el domingo 4 de junio de 2023, mismo día que el de la jornada electoral, a partir de las 18:00 horas.

Con el propósito de generar un voto informado de las personas en prisión preventiva, el INE, por conducto de las autoridades penitenciarias, hizo entrega de 12 cuadernillos con información de las candidaturas en gubernatura y diputaciones locales, así como sus propuestas, registrados en el portal de la autoridad electoral: “**¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!**”.

c. Estado de México

El 20 de enero de 2023, INE celebró con el Instituto Estatal Electoral del Estado de México un convenio de coordinación y colaboración para la implementación del Voto en Prisión Preventiva en la entidad para la elección de la gubernatura. Se acordaron 20 centros penitenciarios para el ejercicio en cuestión. Entre los acuerdos celebrados, se pactó, entre otras cosas:

- Oportunidad de que el INE realizara campaña de difusión de la modalidad de voto en prisión preventiva al interior de los centros penitenciarios.
- La posibilidad de contar con personas observadoras electorales y representación partidista.
- Garantizar, por parte de las autoridades estatales, la seguridad de las autoridades electorales y demás personas que ingresaran a los centros penitenciarios con motivo del desarrollo de este ejercicio.⁴⁹

48 Instituto Nacional Electoral [INE], *op. cit.*, nota 29, p. 10.

49 *Ibidem*, p. 10.

Conviene subrayar que en el Informe que rindió el INE destaca como información relevante, el porcentaje de personas, por centro penitenciario, ligadas a una comunidad indígena.⁵⁰ Esta información fue posible, gracias a los registros proporcionados por las autoridades de seguridad estatales:

Distribución de PPP en el Estado de México que hablan y/o leen una lengua indígena por Centro Penitenciario

No	Centro Penitenciario	H	M	Total	%
1	Chalco	3	0	3	3.2
2	Cuautitlán	5	0	5	5.3
3	Ecatepec	2	0	2	2.1
4	El Oro	3	0	3	3.2
5	Ixtlahuaca	8	0	8	8.5
6	Neza Bordo	3	1	4	4.3
7	Neza Sur	0	1	1	1.1
8	Santiago	24	3	27	28.7
9	Sultepec	2	0	2	2.1
10	Tenango del Valle	1	0	1	1.1
11	Texcoco	7	0	7	7.4
12	Tlalnepantla	16	4	20	21.3
13	Valle de Bravo	11	0	11	11.7
Total		85	9	94	100

Fuente: INE. (2023). Informe final del voto de personas en prisión preventiva, Estado de México y Coahuila.

La Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva en el Estado de México quedó integrada con 4,979 registros. Con la finalidad de que las personas en prisión preventiva ejercieran un voto informado, las autoridades penitenciarias facilitaron la difusión de dos debates entre las candidaturas a la Gubernatura en la entidad, transmitidos el 20 de abril y el 18 de mayo de 2023.

En términos de organización electoral, se insacularon a 42 ciudadanas y ciudadanos para integrar las Mesas de Escrutinio y Cómputo para el Voto de las

50 *Ibidem*, p. 14.

Personas en Prisión Preventiva. Estas mesas de escrutinio son órganos ciudadanos que se instalan y funcionan, únicamente, durante el día de la Jornada Electoral.

La recepción del voto de las personas en prisión preventiva fue entre el 15 y 19 de mayo al interior de los 20 centros penitenciarios. En total votaron 4,518 personas, siendo 4,125 hombres y 393 mujeres. No votaron, por distintas razones, 461 personas. Las principales causas fueron las siguientes: la mayoría fueron sentenciadas absolutoriamente (305); cambiaron de centros de reclusión (57) y obtuvieron sentencia condenatoria (56).

El 4 de junio se llevó a cabo el escrutinio y cómputo de los votos de las personas en prisión preventiva. Para estos efectos se instalaron 7 Mesas de Escrutinio y Cómputo en la Junta Local del INE en el Estado de México, iniciando a las 18:00 horas.

Conviene subrayar como dato relevante, la alta participación en este ejercicio de 2023, sobre todo, por lo que hace al Estado de México, porque en Coahuila votaron únicamente 12 mujeres. En este sentido el voto en prisión preventiva en el proceso electoral local “fue un ejercicio 5 veces mayor en comparación con la prueba piloto de 2021 y 39 veces mayor en comparación con el ejercicio de 2022”, lo que abona en los principios de gradualidad y progresividad de los derechos humanos.⁵¹

Otro dato relevante, fue la alta participación en materia de observación electoral en ambos ejercicios (Coahuila y Estado de México) desde distintas aristas, ya que se contó con la presencia de representantes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, representantes de partidos políticos, observadores electorales, observadores internacionales y de organismos de la sociedad civil.⁵²

d. Ciudad de México

La Ciudad de México publicó, el 2 de junio de 2023, reformas al Código Electoral local, para introducir, en el apartado de Participación Política de la Ciudadanía, una adición al artículo 6, para incluir el derecho al voto a las personas bajo el régimen de prisión preventiva en todas las elecciones locales y, por lo que hace a los mecanismos de participación ciudadana, únicamente en la figura de presupuesto participativo:

Artículo 6. En la Ciudad de México, son derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos:

(...)

Las personas que se encuentren sujetas a prisión preventiva sin sentencia

⁵¹ *Ibídem.* p. 71.

⁵² Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], Pronunciamiento de la CDHN sobre el deber de identificar y prevenir factores de riesgo para garantizar el ejercicio del derecho al voto en prisión preventiva de forma segura, pacífica e informada durante las elecciones 2024, 15 (2024). <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamiento-de-la-cndh-sobre-el-deber-de-identificar-y-prevenir-factores-de-riesgo>

firme tienen derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno, las diputaciones del Congreso, Alcaldías y presupuesto participativo en la Ciudad de México.⁵³

De esta manera, en el pasado proceso electoral local 2023-2024 en la Ciudad de México, ejercieron su derecho al voto desde prisión preventiva un total de 1,923 personas, de una Lista Nominal de 2,010 personas, lo que significó una participación de 95.7%.⁵⁴

e. Chiapas

El 22 de septiembre de 2023, el Congreso local de Chiapas reformó la ley electoral del estado, para incluir un párrafo en el artículo 6 donde reconoció el derecho al ejercicio del voto activo, en su modalidad de voto anticipado, para las personas en prisión preventiva. Lo anterior de conformidad con los acuerdos, lineamientos y convenios que establezcan el instituto electoral local y el INE.⁵⁵

V. CONCLUSIONES

Aristóteles, en su obra *Política*, refiere que la comunidad perfecta es la ciudad y agrega: “el hombre es por naturaleza un animal social, y que el insocial por naturaleza y no por azar es o un ser inferior o un ser superior al hombre”,⁵⁶ de aquí se desprende la traducción *politikón zóion* como un animal perteneciente a una *polis*, entendiéndose por ésta a la comunidad política. Aristóteles menciona también: “El que no puede vivir en comunidad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios”.

Si extrapolamos las ideas del filósofo estagirita a la actualidad, la expulsión moderna de la *polis*, lo constituiría el aislamiento social. En nuestros días, la privación de la libertad en una prisión sería el destierro moderno de la comunidad política. Este aislamiento pone en automático a una persona en una situación de vulnerabilidad, la cual se agrava, si además del aislamiento físico, se le condena a la pérdida de sus

53 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México [CIPECM] 07-06-2017, última reforma COCM 29-07-2020 (Méx.). Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/10e1731cd909366e2cf826df6d55a84828f9fc13.pdf>

54 Con base en los datos del portal de internet del Instituto Electoral de la Ciudad de México, los cuáles están disponibles en: <https://www.iecm.mx/www/sites/elecciones2024/voto-anticipado.htmlv> véase también Instituto Nacional Electoral [INE], Informe final de la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, (2024). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/173696/ccoe-3so-19-07-2024-p04.pdf>

55 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas [LIPEEC] Periódico Oficial del Estado [POE] 22-09-2023, (2023). https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0145.pdf?v=Mg==

56 Aristóteles, *Política*, 50 (Manuela García Valdés trad., Biblioteca Gredos, 1988).

derechos políticos, perdiendo con ello, ese vínculo de membresía con la comunidad política: la *polis*. La condena, además de la física, es la *perdida civitatis*: la muerte civil.

De este modo, no es posible hablar de una democracia sin uno de sus adjetivos esenciales: la inclusión. El que más de un tercio de la población penitenciaria en México,⁵⁷ por diversas razones, se encuentre en prisión preventiva, genera no sólo el aislamiento social, sino una pena adicional: el despojo de sus derechos como integrantes de una comunidad política. En este caso, la pérdida del derecho político más básico de expresión ciudadana: el derecho al sufragio. El derecho al voto, entendido como un elemento de socialización política en una democracia representativa, que no discrimina y reconoce los derechos humanos.

La sentencia SUP-JDC-352/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituyó una piedra más, para pavimentar el camino en los derechos de inclusión política de un grupo en situación de vulnerabilidad: las personas en prisión preventiva. La sentencia en comento, derribó una situación de facto: la imposibilidad física que tienen estas personas para ejercer su voto por encontrarse al interior de una prisión. Este precedente judicial representó un hito para la materialización de derechos fundamentales de tipo político que, sin duda, seguirán ampliándose a la luz de nuevas interpretaciones jurídicas en materia de derechos humanos.⁵⁸

En el derrotero por la conquista de derechos políticos, la sentencia del Tribunal Electoral, no se puede entender de manera aislada, sino que constituye un tramo en la cadena de los diversos precedentes jurisprudenciales de la Corte y el propio Tribunal Electoral, a la luz de los principios constitucionales de presunción de inocencia y *pro persona*, bajo el manto protector de las Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos, pero con una interpretación evolutiva del Derecho, acorde a los principios y valores de una sociedad democrática del siglo XXI.

De esta manera, se puede hablar de un notable avance en materia de inclusión política a raíz de la emisión de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, como lo muestran los números de participación en las votaciones de las personas en prisión preventiva en los diversos procesos electorales que se han descrito en el cuerpo de este trabajo. Incluso, varias legislaciones locales incorporaron este derecho en el catálogo de derechos políticos y algunas, como Hidalgo y la Ciudad de México, lo extendieron a los mecanismos de participación ciudadana.⁵⁹

El reconocimiento del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva puede tener también impacto en la agenda pública. Por ejemplo, el que las candidaturas incluyan en sus agendas de campaña, temas relativos a

⁵⁷ 36.89% de la población penitenciaria total, de acuerdo con datos al mes de septiembre de 2024, del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional que emite la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal.

⁵⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *op. cit.*, nota 22.

⁵⁹ Ídem.

las políticas de reinserción social, así como en la implementación de políticas penitenciarias, lo que puede visibilizar aún más a esta población, para que sea tomada en cuenta.

Como áreas de oportunidad de esta modalidad de voto se pueden mencionar:

- Analizar la viabilidad del uso de la urna electrónica;
- Fortalecer los convenios de coordinación con las autoridades estatales para lograr una mayor participación del ejercicio del voto;
- Detectar, cuáles son las razones por las que la población penitenciaria no quiere votar.
- Promover iniciativas de reformas a las leyes electorales para que se reconozca expresamente este derecho político.

VI. REFERENCIAS

Aristóteles, Política, (Manuela García Valdés trad., Biblioteca Gredos, 1988).

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México [CIPECM] 07-06-2017, última reforma COCM 29-07-2020 (Méx.). Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/10e1731cd909366e2cf826df6d55a84828f9fc13.pdf>

Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas [CEPCEC] Periódico Oficial [PO] 01-02-2017 (Méx.).

Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], Pronunciamiento de la CDHN sobre el deber de identificar y prevenir factores de riesgo para garantizar el ejercicio del derecho al voto en prisión preventiva de forma segura, pacífica e informada durante las elecciones 2024, (2024). <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamiento-de-la-cndh-sobre-el-deber-de-identificar-y-prevenir-factores-de-riesgo>

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, CP, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] 05-02-1917, última reforma DOF 17-03-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, CP, Periódico Oficial [P.O.] 19-02-1918, última reforma DOF 20-12-2024.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, [DADH], 11-02-1978.

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH], Informe sobre voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo, (2022). <https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>

Instituto Nacional Electoral [INE], Informe final de la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, (2024). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/>

handle/123456789/173696/ccoe-3so-19-07-2024-p04.pdf

—, Informe final de la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, (2023).

—, [INE/CG602/2023], Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral concurrente 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, (2023).

—, Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión, (2021). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124688/CGor202108-27-ip-32.pdf>

—, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el proceso electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC352/2018 y acumulado, (2019).

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León [LEENL] Periódico Oficial [P.O.] 08-07-2014, última reforma 29-05-2023 (Méx.).

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas [LIPEEC] Periódico Oficial del Estado [POE] 22-09-2023, (2023). https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0145.pdf?v=Mg==

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [PIDCP], 16-12-1966.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana [SSPC], Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional (2024). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/951891/CE_2024_09.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Acción de Inconstitucionalidad 78/2017, (Méx.). https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/hSd13XgB_UqKst8oHLgO/%22Indulto%22

—, Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, (Méx.). https://teemmx.org.mx/docs/marco_normativo/acciones_de_inconstitucionalidad/Acc_de_inc_38-2014Acum.pdf

—, Jurisprudencia 33/2011, (Méx.). https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/-JuZz3YBN_4klb4H0vI3/%22Prerrogativas%20del%20ciudadano%22

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018, (Méx.). https://www.te.gob.mx/informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/sup-jdc-0352-2018.pdf

—, Jurisprudencia 39/2013, (Méx.) <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/1354/0>