

# El voto de las personas en prisión preventiva en México

## *The vote of people in preventive prison in Mexico*

Rubén Alejandro Ayala

Licenciado en Comunicación Social, por la Universidad de Colima, Maestrante en Derecho Electoral. Actualmente, se encuentra adscrito a la 20 Junta Distrital Ejecutiva, del INE, en el municipio de Tonalá, Jalisco.  
Correo electrónico: Ruben.alejandres@ine.mx

**RESUMEN:** El próximo 6 de junio del 2021, por primera vez en México, emitirán su voto en las elecciones federales hombres y mujeres que se encuentran privados de su libertad; esto ocurrirá en 5 centros penitenciarios del país, como parte de una prueba piloto que implementará el INE. Una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos políticos electorales (JDC-352/2018) promovido por dos ciudadanos ha reconocido el derecho al voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva y ha ordenado al Instituto Nacional Electoral (INE) implementar una prueba piloto para la votación de personas en dicha condición en el proceso electoral 2020-2021, así como desarrollar un programa para garantizar el voto de

**ABSTRACT:** On June 6, 2021, for the first time in Mexico, men and women who are deprived of their freedom will emit their vote in federal elections; This will occur in 5 prisons in the country, as part of a pilot test to be implemented by the INE. A resolution issued by the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power in the trial for the protection of electoral political rights (JDC-352/2018) promoted by two citizens, has recognized the right to vote of people who are in preventive detention and has ordered the National Electoral Institute (INE) to implement a pilot test for voting for people in that condition in the 2020-2021 electoral process, as well as to develop a program to guarantee the vote of people in preventive detention in the 2024 election.

Recibido: 20 de septiembre de 2019. Dictaminado: 04 de octubre de 2019

las personas en prisión preventiva en la elección de 2024.

**Palabras clave:** Prisión Preventiva, Reinserción, Sentido Progresivo de los Derechos Humanos, Presunción de Inocencia, Principio de Proporcionalidad.

**Keywords:** Preventive Detention, Reintegration, Progressive Sense of Human Rights, Presumption of Innocence, Principle of Proportionality.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION, II. ANTECEDENTES, III. DESARROLLO- EL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA Y EL ESTADO DE DERECHO, IV. TRATADOS INTERNACIONALES, V. LA DOCTRINA Y EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA, VI. PERSPECTIVA INTERNACIONAL, VII. EVOLUCIÓN DEL TEMA EN MÉXICO, VIII. COMPLEJIDAD Y DILEMAS SOBRE LA VIABILIDAD, CONDICIONES Y RIESGOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA.

---

## Introducción

El presente ensayo pretende compartir con ustedes los avances, acuerdos, procedimientos y estrategias que las autoridades involucradas en la organización de las elecciones en nuestro país y aquellas encargadas de la reinserción a la sociedad de las personas que se encuentra presas, deberán implementar para garantizar el derecho al voto de las personas recluidas en centros penitenciarios, en la modalidad de prisión preventiva, de acuerdo con la resolución del expediente SUP-JDC-352/2018, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quien determinó que las personas que permanecen en prisión y no han sido sentenciadas, tienen derecho a votar ya que se encuentran amparadas por el principio de presunción de inocencia.

Pero además de ello, este trabajo busca que el lector reflexione en torno a cómo se vincula la emisión del voto por parte de las personas en prisión preventiva, con el estado de derecho y la democracia en nuestro país. Asimismo, se aborda la interpretación de la máxima autoridad ju-

risdiccional en materia electoral que busca ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad y hacer coexistir dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas en prisión preventiva.

De manera muy breve, se analiza la doctrina, el derecho internacional, la evolución del tema en el derecho electoral mexicano, la sentencia en mención y el derecho penitenciario en México.

Por último, se profundiza en cómo las autoridades electorales encargadas de organizar elecciones y garantizar el derecho al voto, llevarán a cabo dicha acción, es decir, determinar la viabilidad y logística de dicha medida, las posibilidades legales y administrativas para recabar la votación en los diferentes centros penitenciarios, al tiempo que se describen los principales obstáculos que enfrentará el INE para dar cumplimiento al mandato del Tribunal, sus capacidades administrativas, técnicas y operativas para garantizar el voto de los ciudadanos reclusos en los centros penitenciarios, así como el tipo de votación con el cual se garantizará el derecho.

Además, se da una breve explicación sobre el procedimiento para la integración de las mesas de escrutinio de la votación de las personas en prisión preventiva, sobre el tipo de votación que garantizará ese derecho y las principales direcciones del INE encargadas de hacer posible esta actividad, así como, sobre la coordinación requerida con otras instituciones para aún en la contingencia de salud, dar cumplimiento a la sentencia.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, es importante retomar el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla tres causas que pueden motivar la suspensión de derechos políticos de las personas, a saber:

1. Fracción II, derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (la que, conforme a la interpretación de la SCJN

convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos).

2. Fracción III, derivada de una condena con pena privativa de libertad, que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria.
3. Fracción VI, que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad.

Así, la suspensión de derechos políticos a personas privadas de su libertad en centros penitenciarios tiene distintas vertientes de análisis, de la cual sólo se estudiará e interpretará la primera, que se refiere a personas que están sujetas a proceso penal pero no han sido sentenciadas, ya que precisamente en ese supuesto se enmarca nuestro tema.

Existen diversos argumentos a favor y en contra de la privación del derecho a sufragio a los presos, por lo que también se exponen algunos de ellos, con el propósito de ofrecer un panorama más amplio sobre el voto desde las cárceles.

## **Antecedentes**

En 2002, Marcos Ramírez López y Guadalupe Gómez Hernández fueron ingresados en prisión preventiva al Centro Estatal de Reinserción Social “el Amate”, ubicado en el Municipio de Cintalapa, Chiapas. En junio del 2018 promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con el fin de ejercer su derecho al voto desde el centro de reclusión. En la demanda argumentaron que el Instituto ha sido omiso en emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal, resolvió en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, que la omisión reclamada era fundada por lo que ordenó al INSTITUTO, implementar un programa para garantizar el Voto de las Personas en Prisión Preventiva (VPPP) en 2024, para lo cual debía realizar una primera etapa de prueba en el Proceso Electoral 2020-2021. En esta encomienda se le reconoció al INE plena libertad para la definición de la modalidad del voto (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

Asimismo, se instruyó al INE para que la prueba piloto contemplara una muestra representativa de las personas en prisión preventiva que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales, incluyendo centros penitenciarios municipales, estatales y federales. El programa debía contemplar centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

En la citada sentencia, además, el Tribunal señaló que el INE podría coordinarse con las autoridades penitenciarias competentes o con aquellas que considere oportuno para la implementación de la prueba piloto (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

El 3 de febrero de 2021, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, fue aprobado por votación unánime el Acuerdo 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-JDC-352/2018 y su acumulado (Consejo General del INE, 2021).

## **Desarrollo**

*El voto de las personas en prisión preventiva y el estado de derecho*

Es un elemento fundamental de la democracia. Por ello, el tema cobra relevancia en la transición, normalización y consolidación democrática.

tica de nuestro País (Rodríguez, 2016). En la búsqueda de esa consolidación, se ha legislado para darle voz a las minorías a través de los Diputados de Representación Proporcional o Plurinominales, se han establecido las cuotas de género y luego paridad sustantiva; también se ha garantizado el derecho de las y los ciudadanos de votar y ser votado a través de las candidaturas independientes; asimismo, en algunas entidades se determina, de acuerdo al porcentaje de población indígena, espacios para esta población en situación de vulnerabilidad. De ahí que, en el trayecto hacia la consolidación democrática, el derecho al voto de las personas en prisión preventiva sea un paso más y, en contraparte, la exclusión de este derecho un atentado contra el Estado de Derecho Democrático.

El Estado de derecho contiene los elementos que construyen un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se manifiesta y constituye en la norma legal, pero también, da forma y sentido a las instituciones, se vincula con la cultura y las prácticas políticas de los actores en una contienda electoral (Rodríguez, 2016). Con la privación de la libertad a través de la prisión preventiva y casi de manera automática, con la suspensión de los derechos político-electorales, se atenta contra el principio de presunción de inocencia (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

En el Estado de derecho las leyes se sobreponen al arbitrio de los hombres, se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. En este caso concreto, bajo la salvaguarda de los tratados internacionales firmados por nuestro País y de la citada sentencia. Por ello, es un patrimonio común que debe ser generado, vigilado, consolidado y potencializado responsablemente por todos los actores políticos, instituciones y ciudadanía, al igual que nuestra democracia. Es una base fundamental que previene, y en su caso, castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos (Rodríguez, 2016).

Por ello, el Estado de derecho democrático ofrece los espacios y los procedimientos legítimos para la confrontación de ideas, para la libre discusión y elección de los proyectos y los programas políticos que buscan dotar de contenido sustantivo a los regímenes democráticos. Dentro del Estado de derecho democrático coexisten, producto de batallas sociales ganadas, valores democráticos como el pluralismo, la tolerancia y la participación (Rodríguez, 2016).

## **Tratados Internacionales**

Aunque el derecho internacional no siempre forma parte del derecho interno de los países, es sabido que aquél tiende a influir en la legislación nacional y ser utilizado como referencia para evaluar esa legislación, sobre todo cuando los países han firmado tratados internacionales o participado en convenciones en los que se establecen criterios en materia de derechos humanos (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, COPRE-DEH, 2011). A continuación, se presentan algunas posturas internacionales, de las cuales nuestro país es parte.

El derecho de las personas que se encuentran en prisión preventiva se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1981), conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, debe ser indebida, inclusive, si la condena por un delito es el motivo para suspender el derecho de voto, el período de tal suspensión debe guardar proporción con el delito y la condena.

Asimismo, el Principio XVI de los Principios y Buenas Prácticas de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos (CIDH) establece que: “las personas privadas de libertad tendrán derecho a la libertad

de **expresión en su propio idioma, asociación y reunión pacíficas**” (en Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, 2008).

Aunado a lo anterior, en el artículo 14, párrafo segundo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley, situación que en nuestra normatividad se encuentra trasladada al principio de presunción de inocencia (COPREDEH, 2011).

Profundizando un poco más, el derecho al voto, a la participación social, a la asociación y a la política, son fundamentos del Estado Democrático. En este sentido, el artículo 6 de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 6 dispone que: *“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”* (COPREDEH, 2011).

El sufragio como forma de participación no debe limitarse y en progresividad de los derechos humanos debe privilegiarse y garantizarse, salvo honrosas y legales excepciones, sin discriminación, doble sanción o revictimización del ciudadano privado de su libertad, salvaguardando sus derechos y garantizando el cumplimiento a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; estos últimos principios básicos de un Estado democrático (COPREDEH, 2011).

*La doctrina y el Derecho al voto de las personas en Prisión Preventiva*  
Estudiosos y especialistas en política y Derecho Electoral, tales como Robert A. Dahl<sup>1</sup> también sostienen que el proceso democrático debe

---

1. Citado en: Cordourier Real, 2015.



permitir que todos los miembros adultos de un estado tengan una igual y efectiva oportunidad de contribuir a la agenda política y votar sobre ella, de manera que cada voto cuente por igual (ciudadanos en libertad y ciudadanos privados de su libertad).

Históricamente, el sufragio universal de la población adulta se ha limitado para algunos y garantizado para otros. En muchos países la exclusión ha sido hacia las mujeres, a los pobres, a las personas de raza negra y a los pueblos indígenas. Actualmente, un segmento de la población adulta, es decir, los presos y ex delincuentes en algunos países, entre los que se encuentra el nuestro, son marginados del derecho a votar.

“El voto de las personas privadas de la libertad y de su núcleo familiar sería capaz de modificar la suerte de una elección presidencial”, dijo en entrevista Miguel Sarre<sup>2</sup>, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y experto en derecho penal y derecho penitenciario. Es un componente que numéricamente implica una fuerza decisiva. Los resultados de las elecciones podrían definirse desde las cárceles.

### *Perspectiva internacional*

Internacionalmente, las políticas en materia de derechos de voto de los presos se encuentran con alternativas en un amplio espectro. Por un lado, hay países que permiten a los presos votar (por ejemplo, Canadá, Ucrania, Sudáfrica e Irán). Por otro, hay países que se los prohíben, y esta política de privación varía\*. Varios países restringen la votación a determinados grupos de presos. Por ejemplo, en Australia los condenados a más de 5 años no pueden votar, mientras que en China es para los condenados a muerte que está prohibidos votar. Muchos países tienen una prohibición más o menos indiscriminada respecto del voto de

---

2. Artículo “Elecciones desde la Cárcel: los votos que no cuenta”, recuperado de: <http://www.mexicoevalua.org/proyectojusticia/elecciones-carcel-votos/>

los presos (por ejemplo, el Reino Unido y Rusia). Algunos estados en los Estados Unidos tienen una de las más restrictivas políticas en este sentido; privan del derecho a voto permanentemente a los criminales. Por último, hay unos pocos países, tales como Finlandia, que prohíben votar a los presos por algún tiempo después de finalizado su encarcelamiento (Dhami, 2009).

Aunque la mayoría de las políticas de privación del voto se refieren a los presos condenados, los presos en espera de juicio o de condena son a menudo “prácticamente” privados del voto, con poca oportunidad de votar en la cárcel. Se estima que casi 4,5 millones de personas, en 54 países, han sido privados de su derecho al voto debido a la encarcelación\*. En nuestro País de manera automática, se señale en la sentencia o no, se vulnera el derecho a votar a las personas en prisión, pues, hasta el momento no existen condiciones para hacerlo, mucho menos se difunde y se promueve, tal y como lo establecen algunos instrumentos legales internacionales (Dhami, 2009).

### *Evolución del tema en México*

Como ya señalábamos anteriormente, en Europa están divididas las determinaciones sobre el ejercicio de este derecho de las personas en prisión preventiva. En América Latina, las elecciones en los centros penitenciarios son una realidad en países como en Argentina, Costa Rica, Colombia y Canadá; pero en México, la restitución del sufragio a las y los ciudadanos en prisión preventiva, había sido una tarea pendiente, en medio de controvertidas discusiones en la Suprema Corte de Justicia, hasta la sentencia que obliga garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva (Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT, 2019).

En 1999, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-12/99, determinó que la suspensión de derechos políticos prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional causaba efecto de manera inmediata sin necesidad de mayor declaración judicial, ya que era el resultado de la aplicación directa del precepto constitucional (Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT, 2019).

En este criterio, la Sala Superior señalaba que la suspensión aplicaba con independencia de que la persona se encontrara privada o no de su libertad, de forma similar se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a. /J.171/2007 de rubro: Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión, ahora auto de vinculación a proceso, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT, 2019).

De la misma forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba que los derechos político-electorales de los ciudadanos debían permanecer suspendidos aun cuando la persona sentenciada se acogiera a algún beneficio que le concediera la liberación (Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT, 2019).

Por su parte el artículo 46 del Código Penal Federal, señala que, la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario

o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes.

No obstante, estas disposiciones, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han evolucionado, actualmente ambos órganos jurisdiccionales consideran que la suspensión de derechos políticos solo procede en aquellos casos en los que las personas se encuentran privadas de su libertad (Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT, 2019).

La trascendencia que actualmente tienen los derechos humanos y electorales, así como los tratados internacionales de los que México es parte, otorgan la posibilidad de que las personas que se encuentran en prisión y que aún no han sido sentenciados, puedan votar.

Los anteriores criterios demuestran claramente una tendencia de los órganos de justicia en México, de ampliar la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, partiendo de una interpretación maximizadora sobre el ejercicio de éstos, tendentes a limitar en la mayor medida posible su afectación, atendiendo los principios de proporcionalidad y progresividad.

### *Complejidad y dilemas sobre la viabilidad, condiciones y riesgos para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva*

#### *1. Incertidumbre sobre la identidad de los presos*

Una de las dificultades que se vislumbró desde las primeras reuniones celebradas entre el INE y las autoridades de seguridad pública fue la problemática que representa determinar la identidad de quienes se encuentran reclusos, pues alrededor del 60% de las más de 200 mil personas reclusas en todo el país, cuentan con tres o más nombres,

ninguno de ellos fiable documentalmente. Esta circunstancia, motivada por el deseo de algunas personas privadas de su libertad de no ser identificado, difícilmente variaría por el ejercicio del derecho al voto (Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), 2020).

Tomando en cuenta esta circunstancia y otras propias de los centros de reclusión, se concluyó desde entonces que la modalidad más plausible sería la del voto postal, en el que se registren únicamente aquellos que estén interesados en participar en la jornada electoral y, por tanto, compartan libremente la información de su registro en el Registro Federal de Electores (RFE) o, en su caso, se les dé de alta en el mismo.

## *2. Probable ausencia de interés de las personas en prisión preventiva por emitir el voto*

La democracia desencantada y el desencanto democrático en palabras de Nora Robotnikof, 2015, tienen sus raíces en el desapego de la ciudadanía por lo público y en la falta de acercamiento de los gobernantes, así como en la falta de credibilidad que se tiene en partidos políticos e instituciones. Ese desencanto probablemente sea mayor aún, en las personas que se encuentran recluidas en los centros penitenciarios, pues han sido despojados de sus derechos y permanecen olvidados sin una real estrategia de reinserción.

En medio del hacinamiento, la mala alimentación, la sobrepoblación y el autogobierno que viven a diario la mayoría de las personas privadas de la libertad, el voto podría resultar poco importante, por lo que algunos analistas aseguran onerosos e inútiles los esfuerzos para llevar el voto a los reclusorios.

No obstante, según algunos estudiosos, esta circunstancia podría mirarse desde otra óptica y sobrepasar lo señalado por Saskia Niño de Rivera, presidenta de la fundación Reinserta, quien menciona que: “El

*olvido actual de las cárceles tiene mucho que ver con que políticamente no es una población rentable*<sup>3</sup>, para establecer que, las cerradas elecciones de los últimos años, ganadas por 506 votos, como en el caso de elección a gobernador, celebrada en 2015 en el estado de Colima, obligan a los partidos políticos y a las agrupaciones de la sociedad civil, voltear su mirada hacia este sector poblacional con miras a las elecciones de 2024.

### *3. Prohibición para realizar actos proselitistas y difusión de propaganda electoral al interior de los centros de reclusión*

Otra de las dificultades que se visibilizaron durante el análisis de la viabilidad del programa, fue que al interior de los centros de reclusión no se encuentra permitida la realización de actos proselitistas ni la difusión de propaganda electoral, por lo que en las reuniones de trabajo con autoridades en materia de seguridad pública, se exploró la posibilidad de difundir folletos informativos con la finalidad de dar a conocer las diversas opciones políticas a contender, habiéndose acordado la citada difusión de los folletos, que serán enviados junto con la documentación para la emisión del voto postal, similar a lo que se hace con el voto de mexicanos en el extranjero.

### *4. Dificultad para instalación de casillas en los centros penitenciarios*

Un tema adicional que causó incertidumbre fue la modalidad en la que se debería ejercer el voto, puesto que las autoridades penitenciarias se pronunciaron sobre los inconvenientes de instalar casillas especiales en el interior de los centros de reclusión, argumentando los riesgos de seguridad. Al respecto, luego de varias reuniones de trabajo, se fue visibilizando que el modelo idóneo sería el de voto anticipado, mecanismo de votación a distancia que permite mantener las medidas de

---

3. Elecciones Desde La Cárcel: Los Votos Que No Cuentan (2018), recuperado de: <http://www.noticiasaldia.com.mx/notas.pl?n=119926&s=9>

seguridad necesarias y acordes a las condiciones en las que se encuentran las personas en prisión preventiva (Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), 2020).

#### *5. Rotación penitenciaria y dificultad para cómputo de votos*

Por cuestiones de seguridad de los propios reclusorios, las personas en prisión preventiva son cambiados de un centro penitenciario a otro, lo que trae como consecuencia serias dificultades para conocer el origen real de los presos, así como los cargos por los cuales podrán votar. En un esquema tradicional, lo más adecuado para realizar la recepción, escrutinio y cómputo de votos es la instalación de una mesa directiva de casilla tipo especial. Sin embargo, otros han sido los acuerdos a los que han llegado autoridades electorales y penitenciarias, para celebrar la prueba piloto (Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), 2020).

#### *6. Impacto del voto de las personas en prisión preventiva*

En 2006, por ejemplo, la elección de presidente de la República se decidió por una diferencia de 243,934 votos. Ese mismo año, 210,140 ciudadanos no votaron por estar en prisión. La población privada de la libertad también supera el total de los 181, 256 mexicanos que se inscribieron en la Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero (LNMRE) para ejercer su voto desde su lugar de residencia. Hay más capital electoral en prisión que en todo el mundo. Por ello, resulta interesante, incluso para los partidos políticos acceder a ese capital, con el propósito de garantizar su derecho al voto, pero también con el objetivo de ganar elecciones.

En las prisiones mexicanas, para enero de 2021, según el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional<sup>4</sup>, había 78,847 personas que no habían recibido una sentencia del fuero común y 11,997 personas del fuero federal. Con la sentencia del tribunal para 2024, a todas estas personas se les garantizará su derecho al voto y los análisis, estudios realizados y la prueba piloto a celebrarse el 6 de junio de 2021 son elementos que ayudarán a determinar el cómo.

### *7. El acatamiento a las Sentencia por parte del INE*

Para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal, el INE ha llevado a cabo las acciones necesarias para el diseño, desarrollo e implementación del programa piloto en 2021. Entre estas acciones, como la sentencia señala, se encuentra la colaboración con diversas autoridades federales, estatales y municipales en materia de seguridad pública encargadas del sistema penitenciario de cada entidad y de la federación (Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), 2020).

En coordinación con dichas autoridades se instaló un grupo de trabajo interinstitucional conformado por los representantes de la Subsecretaría de Seguridad Pública y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), así como los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Dirección Jurídica y el Jefe de Oficina de la Secretaría Ejecutiva, del INE, por lo que se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre ambas instituciones a efecto de coordinar actividades y tomar acuerdos que permitan llevar a cabo la prueba de voto en prisión, en la que se vigilen los siguientes factores:

- a) Seguridad al interior de los centros penitenciarios.
- b) Integridad del personal interno.

---

4. Cuaderno mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620658/CE\\_2021\\_01.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620658/CE_2021_01.pdf)



- c) Condiciones de gobernabilidad.
- d) Perspectiva de género e interculturalidad.
- e) Representatividad (Un Centro por cada circunscripción electoral).

Fue así que el 3 de febrero de 2021, mediante el Acuerdo del Consejo General INE-CG97/2021, se aprobó el Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral 2020-2021.

El Modelo de Operación establece los trabajos que cada área del INE deberá realizar; en este sentido la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DRFE) se encargará de verificar los registros de las Personas en Prisión Preventiva (PPP) interesadas en participar y en conformar la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP); la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) tiene a su cargo la estrategia de difusión para promover el voto de las personas en prisión preventiva, así como la integración de las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva (MEC VPPP) y; finalmente la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) tiene a su cargo el diseño y preparación de los materiales y documentación, el procedimiento de votación al interior de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), además que se encargará de coordinar los trabajos con las áreas involucradas, programar reuniones de seguimiento, elaborar los informes para las instancias superiores de los avances, así como presentar los resultados obtenidos en la implementación de la prueba (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-jdc-352/2018 y acumulado, 2021).

#### *8. Cargos a elegir*

El INE de acuerdo con sus atribuciones se encargará de llevar a cabo la prueba piloto con una muestra representativa de cada circunscripción

territorial que se encuentra en la República Mexicana, para que la primera etapa de prueba sea en la elección de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional de 2020-2021<sup>5</sup>.

### 9. Centros penitenciarios

A efecto de cumplir con la perspectiva de género e interculturalidad, la definición de los CEFERESOS para la prueba piloto en el Proceso Electoral 2020-2021 fue realizada tomando en consideración los criterios de seguridad, inclusión de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, centros federales con población femenil, varonil e indígena. Además, con dicho propósito y reconociendo que las reclusas son uno de los “grupos vulnerables” que tienen necesidades y requisitos específicos y que los 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, para beneficiar a un mayor número de mujeres en prisión preventiva; el INE determinó en el Acuerdo por el que se aprobó el Modelo de Operación, analizar la viabilidad de incluir por lo menos otro Centro Penitenciario Femenil, y en su caso, realizar las gestiones necesarias con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), para incluir otro centro de índole local, ello considerando que a nivel federal solo existe un CEFERESO con población femenil. En coordinación con la SSPC, se definieron los cinco centros de reclusión federales en los que se realizará la prueba piloto, de los CEFERESOS seleccionados cuatro son varoniles y uno femenil, donde la población total estimada de personas en prisión preventiva, con corte al mes de marzo del 2020, asciende a 2,185, de las cuales 1,680 (76.9%)

---

5. 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-jdc-352/2018 y acumulado, 2021.

son hombres y 505 (23.1%) son mujeres. Los centros en los que se llevará la prueba pilotos se enlistan a continuación:

1. Circunscripción primera Sonora, CEFERESO No. 11, CPS Sonora, Distrito Electoral Federal 04 Hermosillo.
2. Circunscripción segunda Guanajuato, CEFERESO No. 12, CPS Guanajuato, Distrito Electoral Federal 04 Guanajuato.
3. Circunscripción tercera Chiapas, CEFERESO No. 15, CPS Chiapas, Distrito Electoral Federal 07 Tonalá.
4. Circunscripción cuarta Morelos, CEFERESO No. 16, CPS Morelos, Distrito Electoral Federal 04 Jojutla.
5. Circunscripción quinta Michoacán, CEFERESO No. 17, CPS Michoacán, Distrito Electoral Federal 12 Apatzingán.

Es de resaltarse que el CEFERESO de Chiapas se considera de carácter intercultural, toda vez que el 3% de su población es originaria de dicha entidad, mientras que el resto de la población es originaria de diversas entidades del país; como referente está el caso del CEFERESO de Michoacán, donde el 60% de su población es originaria de esa misma entidad<sup>6</sup>.

#### *10. Modelo de votación*

El modelo de votación que se determinó para esta prueba piloto es el 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, el cual se implementará por primera vez en territorio nacional, de acuerdo diversas directrices, entre las que destacan las siguientes:

---

6. 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-jdc-352/2018 y acumulado, 2021.

1. Los directores de los CEFERESOS entregarán a las personas en prisión preventiva la invitación a participar en el Voto Postal Anticipado y el formato Solicitud de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva. Si alguna de las personas en prisión preventiva únicamente habla lengua indígena, se podrá elaborar la invitación y la Solicitud de inscripción con la traducción a la lengua indígena correspondiente\*.

2. Las personas en prisión preventiva interesadas en votar en la prueba piloto, llenarán el formato de solicitud referido y lo entregarán al director de cada CEFERESO, quien los entregará al personal del INE.

3. El INE realizará la revisión, verificación y validación de los datos de las personas en prisión preventiva, así como el análisis de la situación registral de cada una de las personas que presentaron su solicitud.

4. Una vez hecha la revisión, se integrará cada uno de los Sobres Paquete Electoral de Seguridad, de acuerdo al CEFERESO donde se encuentra recluida la persona en prisión preventiva y con el último domicilio registrado en la Lista Nominal.

5. Los Sobres paquete electoral de seguridad se integrarán con: 1) instructivo para la emisión del voto anticipado; 2) documento con resumen de las opciones electorales (plataformas político-electorales); 3) boleta electoral de diputaciones federales; y 4) Sobre para guardar el voto.

6. La Votación anticipada se llevará a cabo el 17 de mayo y podrá extenderse hasta tres días consecutivos de ser necesario, es decir, hasta el 19 de mayo, hasta finalizar la entrega de los sobres paquete electoral de seguridad, para lo cual, personal del INE se presentarán a la Dirección del CEFERESO, con la caja paquete que contendrá los elementos necesarios para la emisión del voto.

7. Cada CEFERESO tendrá un espacio sanitizado conforme al modelo integral de atención sanitaria y adecuado para que la persona en

prisión preventiva pueda ejercer su derecho de voto en forma libre y secreta.

8. Concluida la votación, los sobres paquete electoral de seguridad serán concentrados y resguardados en la Junta Local Ejecutiva del INE junto con las listas nominales y las actas respectivas.

9. En las sedes de las juntas locales origen, esto es, aquellas juntas donde están ubicados los CEFERESOS participantes de la prueba piloto, serán clasificados los sobres paquete electoral, según su distribución territorial electoral, para la conformación de los paquetes de correspondencia que se enviarán a las juntas locales destino, es decir, las juntas en donde se llevará el escrutinio y cómputo de las boletas contenidas en los sobres según su ámbito territorial electoral.

10. La Junta Local Ejecutiva origen remitirá a través de mensajería, los paquetes de correspondencia a cada una de las juntas locales ejecutivas destino, para las cuales en su ámbito territorial electoral se hayan emitido votos.

11. El día de la Jornada Electoral, en cada Junta Local destino, se instalará una Mesa de Escrutinio y Cómputo en donde se llevará a cabo el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en los centros penitenciarios.

Dichos votos serán integrados al cómputo de cada distrito; previo a ello, las presidencias de los Consejos Distritales harán del conocimiento de las y los integrantes de los Consejos Distritales los resultados de las actas de escrutinio y cómputo en la reunión de trabajo del día martes anterior a los cómputos.

## **Conclusiones**

El ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva constituye un paso más hacia la igualdad sustantiva, específicamente

hacia la garantía de los derechos humanos, mismos que, como se desprende del análisis realizado en este trabajo, no deben ser despojados a las personas por la privación de la libertad.

Continuar con la suspensión del derecho a votar de una persona en prisión preventiva puede acarrear mayor desigualdad e injusticia, elementos contrarios a los ideales del Estado de Derecho Democrático. Por el contrario, la restitución del sufragio de los presos puede favorecer su rehabilitación y reinserción social y puede tener un impacto real sobre el clima político de nuestro país, incluso podría llegar a definir el resultado de algunas elecciones.

Además, garantizar este derecho es ahora una obligación de las instituciones del Estado Mexicano; las prisiones no deben de ser sitios ajenos al derecho, y en lo que en su ámbito de competencia le corresponde, el INE debe asegurar el derecho al voto en igualdad de condiciones para todas las personas.

La privación del voto elimina el objetivo rehabilitador de desarrollar la personalidad de los delincuentes y reinsertarlos a la sociedad al culminar su condena. La exclusión de los programas y plataformas políticas aunado a la vulneración de su derecho a votar, genera en la persona afectada un distanciamiento mayor hacia la comunidad y la participación, puesto que no existen políticas reales de reinserción, sino mensajes y campañas que ofrecen penas más severas para los delincuentes, por ejemplo.

La experiencia internacional nos demuestra que permitir que las personas privadas de su libertad puedan votar refuerza sus vínculos sociales, su compromiso con el bien común y con su país, además de que incide favorablemente en la reinserción social y garantiza a las personas en esa circunstancia un grado de pertenencia a la comunidad, permite que mantengan nexos con sus respectivas comunidades, evitando despojarlas arbitrariamente de derechos adicionales que los de la pena privativa de la libertad.

Esta prueba piloto que será implementada en cumplimiento al principio de progresividad de los derechos humanos, abre las puertas para poder ampliar el abanico de posibilidades y prerrogativas para las personas en prisión, inclusive con la posibilidad de que quienes cuenten con sentencia, tengan la posibilidad de votar en consideración del delito cometido, tal como ocurre en otros países.

Pese a los no pocos obstáculos que ha enfrentado el INE para dar cumplimiento al mandato del Tribunal que fueron expuestos en este trabajo, dicha institución ha demostrado tener la capacidad administrativa, técnica y operativa para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva recluidos en 5 centros penitenciarios, a través del voto anticipado, el 6 de junio de 2021, durante la prueba piloto en la cual elegirán diputados federales por ambos principios, bajo estrictas medidas de sanidad y mediante la instalación de Mesas de Escrutinio en cada una de las 32 Juntas Locales en el país.

Como puede verse, la evolución de este derecho está ya en proceso, ha iniciado con la implementación de la prueba piloto con resultados vinculantes, pero muy probablemente continuará su marcha con la apertura al resto de los centros penitenciarios en las elecciones de 2024. Queda pendiente, pues, la evaluación y resultados de la prueba piloto, en términos logísticos y operativos, pero también económicos; así como, determinar, a través de esos resultados, los porcentajes de participación en la modalidad de voto anticipado de las personas en prisión preventiva.

## **Bibliografía**

- Buxarrais, M. R., Fuentes, L. G. M., & Niebla, G. G. (2015). Educación en valores y democracia. Instituto Nacional Electoral.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas.

Washington, DC. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>

Código Penal Federal [C.P.F] Diario oficial de la federación (Méx.)

ColMex. (2014). Colegio de México. Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Recuperado febrero 2021 de: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, COPREDEH. (2011). PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Versión comentada. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28142.pdf>

Consejo General del INE. (2021). 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-JDC-352/2018 y acumulado.

Cordourier Real, Carlos Román. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. *Estudios sociológicos*, 33(99), 579-605. Recuperado en 18 de marzo de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-64422015000300579&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422015000300579&lng=es&tlng=es).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). México: Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cuaderno mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620658/CE\\_2021\\_01.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620658/CE_2021_01.pdf)

Dhami, Mandeep K. (2009). “La política de privación del sufragio a los presos: ¿Una amenaza para la democracia?” *Revista de derecho* (Valdivia), 22(2), 121-135. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502009000200007>

Elecciones Desde La Cárcel: Los Votos Que No Cuentan (2018), recuperado de: <http://www.noticiasaldia.com.mx/notas.pl?n=119926&s=9>



- Garzón Valdés, E. (2015). *El futuro de la democracia. The Future of Democracy*, Colección “Temas de la democracia”, Conferencias magistrales, 15. Instituto Nacional Electoral.
- Informe de actividades para la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (VPPP). (2020). INE.
- Iniciativa de ley que reforma el artículo 38 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT. LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión. (2019).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México (2014).
- 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-jdc-352/2018 y acumulado. INE. 2021.
- Morales Canales, L. (2008). “Multiculturalismo y democracia”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (26). Instituto Nacional Electoral.
- Muñoz, C. (2018). Elecciones desde la cárcel: los votos que no cuentan. 29 de junio 2018. México Evalúa. Proyecto Justicia. 2018. Recuperado de: <http://www.mexicoevalua.org/proyectojusticia/elecciones-carcel-votos/>
- Rabotnikof, Nora (2015). *De la democracia desencantada al desencanto democrático*, México, Instituto Federal Electoral.
- Ruiz Miguel, A. *Los límites de la democracia: paradojas y tensiones*. Instituto Nacional Electoral.
- SUP-JDC-352/2018 y acumulado. Actores: Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López. Autoridad responsable: El Estado, por conducto del Instituto Nacional Electoral. 2019. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUPJDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUPJDC-0352-2018.pdf) (consultada el 7 de febrero de 2020)
- Valle, V. A. E. (2015). *Sufragio extraterritorial y democracia*. Instituto Nacional Electoral.
- Zepeda, J. R. (1996). *Estado de derecho y democracia*. Instituto Federal Electoral.