

# Temas estratégicos 97

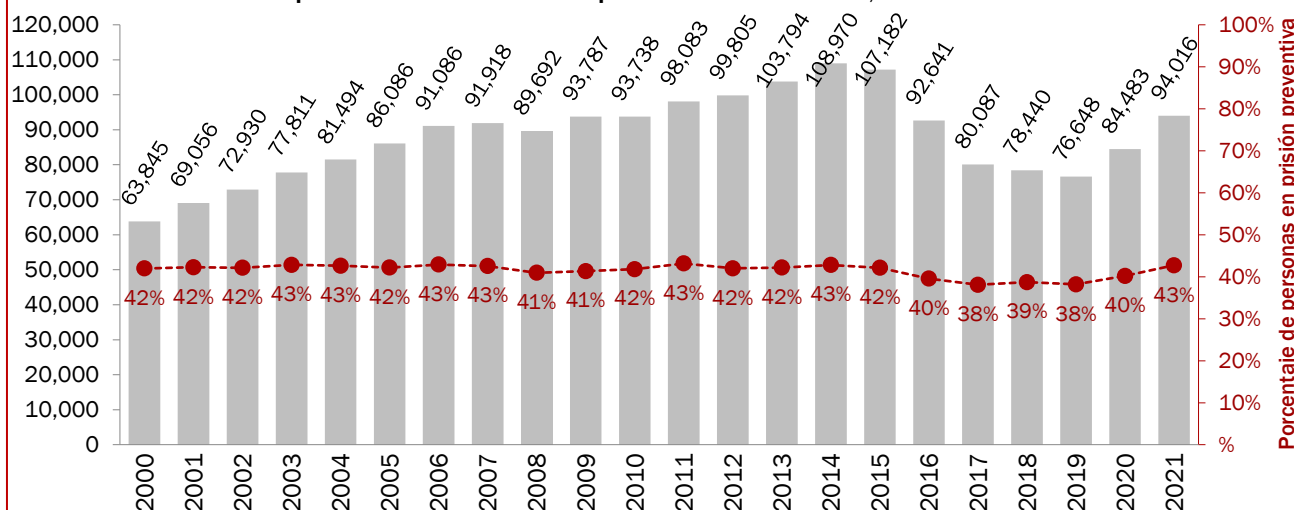
2021  
noviembre

## El derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva

### Síntesis

Este reporte presenta una revisión del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva en México, con el objetivo de brindar una visión general de sus principales aspectos, bajo la consideración de que en la sentencia SUP-JDC-352/2018 el TEPJF ordenó que se debe garantizar este derecho en las elecciones de 2024. En este sentido, en el primer apartado se establecen algunas consideraciones sobre el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva. En el segundo y tercer apartado, se abordan las principales resoluciones de organismos internacionales y del PJJ en la materia. En el cuarto, se abordan las acciones que ha implementado el INE para garantizar este derecho, con miras a las elecciones de 2024. Finalmente, en el quinto apartado se describen las iniciativas presentadas por legisladores relacionadas con el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.

**Gráfica 1. Promedios anuales de personas en prisión preventiva (sin sentencia) y porcentaje que representaron del total de personas en reclusión, 2000-2021\*.**



\*Nota: El promedio anual para 2021 comprende los meses de enero a septiembre.

Fuente: elaboración propia con datos de *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional* del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2021).

\* Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura, con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de los autores, quienes agradecen los comentarios de dos lectoras, una investigadora del IBD y una investigadora externa, realizados sobre una versión preliminar del documento. Los autores agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan estas consideraciones.

**TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 97**

**El derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva**

Noviembre de 2021

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.

# 1. EL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

De acuerdo con Manuel Aragón, el derecho de sufragio se puede entender desde un sentido objetivo y desde un sentido subjetivo. En su sentido objetivo, implica la dimensión institucional, es decir, sin el derecho al voto no hay democracia (Aragón, 2007a: 170-171).

En su sentido subjetivo es la facultad del ciudadano de votar y ser votado, y por lo mismo, de no votar o no presentarse como candidato:

**“El derecho de sufragio, como los demás derechos fundamentales, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo. Desde el primero, aparece como una facultad del titular del derecho garantizada por el ordenamiento, esto es, como un derecho de libertad; el derecho a votar (o a presentarse como candidato) y por lo mismo también la libertad de no votar (o de no presentarse como candidato) son la expresión de ese sentido subjetivo del derecho de sufragio.** Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es, como más atrás ya se señaló, un principio básico de la democracia, o en términos jurídicos, del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio tiene, entonces, una dimensión institucional indiscutible: sin el derecho de sufragio no hay democracia. Una y otra dimensión pueden, y deben, encontrarse en equilibrio, aunque a veces no ocurre así y la acentuación de la dimensión objetiva o institucional puede incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho mudándolo de naturaleza, esto es, transformándolo de derecho en obligación” (énfasis añadido, Aragón, 2007a: 170-171).

A su vez, puede diferenciarse entre sufragio activo y sufragio pasivo (Aragón, Manuel, 2007b: 180 y 185):

- *Sufragio activo*: derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren; y
- *Sufragio pasivo*: derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

Cabe resaltar que, aunque el derecho al sufragio se puede analizar desde sus dos dimensiones,

estos no pueden verse como derechos aislados, ya que ambos son una misma institución. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF):

**“[...] el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo,** formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo [...]” (énfasis añadido, TEPJF, 2003).

## 1.1 El derecho al voto activo y sus restricciones

Respecto al voto activo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece entre los derechos de la ciudadanía votar en las elecciones, consultas populares y procesos de revocación de mandato:

“Artículo 35. **Son derechos de la ciudadanía:**

I. **Votar en las elecciones populares;**

[...]

VIII. **Votar en las consultas populares** sobre temas de trascendencia nacional o regional,

[...]

IX. **Participar en los procesos de revocación de mandato.**

[...]” (énfasis añadido, CPEUM, arts. 35 y 36).

En este mismo sentido, la CPEUM también establece obligaciones del ciudadano relacionadas con el voto activo:

“Artículo 36. **Son obligaciones del ciudadano de la República:**

[...]

III. **Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato**, en los términos que señale la ley” (énfasis añadido, CPEUM, arts. 35 y 36).

Cabe señalar que, de acuerdo con esta misma normativa, serán ciudadanas las personas con la nacionalidad mexicana que tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir (CPEUM, art. 34).

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) establece como requisitos adicionales para votar (DOF, 23/05/2014, art. 9):

- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, y
- Contar con la credencial para votar.

Sin embargo, la CPEUM también establece la suspensión de los derechos de los ciudadanos bajo ciertas circunstancias:

“Artículo 38. **Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:**

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

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

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

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

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión” (énfasis añadido, CPEUM, arts. 35 y 36).

Así, a partir de una interpretación literal de estos preceptos constitucionales, se puede deducir que las personas sujetas a prisión preventiva tienen suspendidos los derechos que emanan de su calidad de ciudadanas, entre ellos, el derecho a votar.

Respecto a esta suspensión del derecho al voto a las personas en prisión preventiva, Felipe

Fuentes señala que existen dos puntos de vista. El primero refiere una contradicción con la presunción de inocencia ya que, por efecto de esta última, la persona sujeta a un proceso penal debe gozar del pleno ejercicio de sus derechos hasta que no se demuestre su culpabilidad, por lo que no debe operar dicha suspensión; mientras que el segundo justifica la medida debido a una imposibilidad material de ejercer el voto estando privado de la libertad:

“En relación con este tema, **una línea de pensamiento señala que la causa penal no es fundamento de la suspensión, ya que, por efecto de la presunción de inocencia, la persona sujeta a un proceso debe gozar del ejercicio de sus derechos.**

Sin embargo, **desde otro punto de vista se ha sostenido que la suspensión del voto se justifica con la imposibilidad de ejercer el derecho de sufragio estando privado de libertad, pues quien se haya recluso enfrenta diversas dificultades para poder votar, pero más aún, sería materialmente imposible que ejerciera un cargo público estando bajo esa condición**, lo cual afecta el principio de certeza democrática al no ser posible ese ejercicio.” (énfasis añadido, Fuentes, 2021: 65).

## 1.2 ¿Qué es la prisión preventiva?

De acuerdo con Eugenio Zaffaroni (1988: 717), la prisión preventiva es la privación de la libertad que recae en una persona que aún no ha recibido sentencia, ya sea condenatoria o absolutoria.

A partir de la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal, se establecieron dos modalidades o tipos de prisión preventiva (DOF, 18/06/2008).

La primera, conocida como prisión preventiva justificada, solicitada por el Ministerio Público al juez de control. Y la segunda, conocida como prisión preventiva oficiosa, ordenada oficiosamente por el juez de control para ciertos delitos:

“Artículo 19. [...]”

**El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva** cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un

delito doloso. **El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente**, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga de cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos por medios violentos como armas y explosivos de uso del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud” (DOF, 18/06/2008, art. 20, apartado B, fracción I).

Cabe señalar que el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa establecido en el artículo 19 constitucional es más extenso cuando se revisa la legislación secundaria en la materia (véase Rodríguez y Barrón, 2021).

Es importante resaltar que toda persona imputada, incluso las que están en prisión preventiva, tiene derecho a que se presuma su inocencia. En ese sentido, la CPEUM establece:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

B. **De los derechos de toda persona imputada:**

I. **A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;**

[...]” (CPEUM, art. 20, apartado B, fracción I).

Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) señala que la prisión preventiva es una de las catorce medidas cautelares que el Juez, a solicitud del Ministerio

Público o de la víctima u ofendido, podrá imponer al imputado (DOF, 05/03/2014, art. 155):

1. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;
2. La exhibición de una garantía económica;
3. El embargo de bienes;
4. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
5. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;
6. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;
7. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares;
8. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
9. La separación inmediata del domicilio;
10. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
11. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
12. La colocación de localizadores electrónicos;
13. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o
14. La prisión preventiva.



## 2. RESOLUCIONES RELEVANTES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES RELACIONADAS CON EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

Una de las primeras resoluciones en materia del derecho al voto de las personas en prisión preventiva fue la realizada por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH). En su 57º período de sesiones de 1996 realizó la Observación general N.º 25, la cual, entre otros aspectos, establece que las personas privadas de la libertad que no hayan sido condenadas tienen derecho a votar:

“14. En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. **A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar**” (énfasis añadido, CDH, 2004: 196).

Por su parte, el Comité de Ministros de la Unión Europea adoptó el 27 de septiembre de 2006 en la 974ª reunión de los representantes de los Ministros, la Recomendación R(2006)13 sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las cuales tiene lugar y las medidas de protección contra los abusos.

En esta recomendación, el Comité de Ministros recomendó a los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, entre otros aspectos, respetar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva:

“39. Los presuntos delincuentes en prisión preventiva podrán votar en las elecciones públicas y referéndums que se celebren durante el periodo de prisión preventiva” (CM, 27/09/2006: 15).

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ratificada por México en 1981, establece que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades (OEA, 22/09/1969: art. 23.1):

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- 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, y
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

También, establece que dichos derechos y oportunidades solo podrán ser exclusivamente reglamentados por razones de (OEA, 22/09/1969: art. 23.2):

- Edad;
- Nacionalidad;
- Residencia;
- Idioma;
- Instrucción;
- Capacidad civil o mental, o
- Condena, por juez competente, en proceso penal.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado respecto del derecho al voto de las personas en prisión preventiva, señalando que este derecho se encuentra amparado por la CADH y por tal, debe ser garantizado por los Estados parte en condiciones de igualdad:

“271. El artículo 23 de la Convención Americana establece que: (1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (a) a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto [...]. Y dispone con respecto a la instrumentalización del ejercicio de estos derechos que: (2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción,

capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

272. **En cuando al contenido y alcances de esta norma, la Corte Interamericana ha establecido como principios fundamentales que los derechos en ella contenidos ‘deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad’. Para lo cual, considera indispensable que éste, ‘genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación’.** Lo que ‘no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente estos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalijamiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales’. En consecuencia, la Corte considera que el derecho al voto es ‘uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia’” (énfasis añadido, CIDH, 2013: 104-105).

Bajo estos argumentos, la CIDH señaló que no existe fundamento jurídico válido que sustente la restricción al derecho al voto como medida cautelar, y que dicha limitación viola la presunción de inocencia de los imputados:

“273. La Comisión Interamericana observa que si bien el derecho al voto de los reclusos en general es un tema complejo que amerita un análisis mucho más amplio en el que se tome en cuenta el desarrollo actual del derecho internacional y los avances legislativos alcanzados por algunos Estados en esta materia, **resulta claro para la Comisión que en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva el ejercicio de este derecho al voto está efectivamente garantizado por los artículos 23 y 8.2 de la Convención Americana. En otras palabras, la Comisión considera que no existe fundamento jurídico válido alguno, congruente con el régimen establecido por la Convención Americana, que sustente una restricción a este derecho a aquellas personas en custodia del Estado como medida cautelar.**

274. **En primer lugar, porque de acuerdo con el propio artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos contenidos en su numeral (1) solamente puede reglamentarse por las razones expresamente indicadas en el numeral (2), las cuales, como resulta evidente, no son aplicables a las personas sobre las cuales aún no ha recaído una sentencia firme. Pero además, porque tal restricción es claramente incompatible con el derecho a la presunción de inocencia,** que como ya se mencionó, es el punto de partida para cualquier

análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva. Por tanto, y tomando en consideración que el objeto natural de esta medida es garantizar los fines del proceso penal, carece de todo sentido el no permitir que las personas en prisión preventiva ejerzan su derecho al voto” (énfasis añadido, CIDH, 2013: 104-105).

En ese mismo sentido, el 1 de septiembre de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) dictó la sentencia del caso López Mendoza Vs. Venezuela. En esta resolución, la COIDH señaló que de acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH (previamente referido), la única causal para restringir los derechos políticos de los ciudadanos por vía de sanción es la condena, por juez competente, en proceso penal:

“107. **El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’.** Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’, no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana” (énfasis añadido, COIDH, 2011: 45).

Cabe señalar que, si bien esta resolución se refiere a la suspensión del derecho al voto pasivo a un ciudadano por autoridad administrativa; la argumentación también es aplicable para el caso concreto, ya que la suspensión del derecho al voto pasivo a un ciudadano en prisión preventiva no es impuesta en forma de condena, por un juez competente, en proceso penal.

En virtud de lo anterior, la COIDH señaló que los Estados parte tienen la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad de ejercerlos:

“108. La Corte estima pertinente reiterar que ‘el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos

humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'**. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que **toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos**. [...]” (énfasis añadido, COIDH, 2011: 45).

Cabe señalar que, como establece el artículo 1º de la CPEUM, esta sentencia de la COIDH es vinculante para el Estado mexicano, tal y como lo ha señalado la SCJN:

“[...] **los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos**

**Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio pro persona. En este sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del propio mandato constitucional establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona” (énfasis añadido, SCJN, 2011: 63-64).



### 3. RESOLUCIONES RELEVANTES DEL PJF RELACIONADAS CON EL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

Como se señaló en el primer apartado, el artículo 38 de la CPEUM establece las causales de suspensión de los derechos de los ciudadanos y, en específico, la suspensión del derecho al voto activo en prisión preventiva. Esta porción normativa no se ha modificado desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917.

No obstante, desde la primera década del siglo XXI se han emitido resoluciones y recomendaciones por parte del Poder Judicial de la Federación (PJF), con la finalidad de armonizar dicha suspensión con el derecho a la presunción de inocencia y los derechos políticos del ciudadano.

Este ejercicio de armonización se vio vigorizado a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, toda vez que esta introdujo en la norma constitucional, entre otras, tres importantes figuras para la interpretación de la suspensión del voto en prisión preventiva (DOF, 10/06/2011):

1. El denominado *parámetro de control de regularidad*, conformado por las normas

de derechos humanos establecidos en la CPEUM y los tratados internacionales de los que México es parte (CPEUM, art. 1, párr. 1; *cfr.* SCJN, 2011: 32);

2. El *principio pro persona o pro homine*, el cual es un criterio hermenéutico que implica que debe aplicarse la norma o interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o interpretación más restringida, cuando se limite su ejercicio (CPEUM, art. 1, párr. 2; *cfr.* SCJN, 2011: 12), y
3. El *principio de progresividad de los derechos humanos*, el cual implica en su dimensión positiva, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, deben incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos (CPEUM, art. 1, párr. 3; *cfr.* SJF, 05/2017: 634-635).

Así, con base en estas figuras jurídicas, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en la interpretación de la suspensión del derecho al voto en prisión preventiva se debe de: 1) utilizar



la normatividad nacional y convencional en materia de derechos humanos; 2) aplicar la norma menos restrictiva de derechos humanos; y 3) incrementar gradualmente la protección de estos.

Bajo estas consideraciones y las del primer apartado, en este segundo apartado se revisarán las diversas resoluciones y recomendaciones respecto al voto activo en prisión preventiva, emitidas por el PJF.

### 3.1 Las resoluciones del PJJ respecto del derecho al voto de las personas en prisión preventiva

En septiembre de 2005, derivado de los amparos en revisión 1020/2005 y 1170/2005 resueltos por el décimo Tribunal Colegiado en materia penal del primer circuito, se publicó en el Semanario Judicial de la Federación (SJF) la tesis aislada I.10o.P.20 P, la cual es uno de los primeros antecedentes interpretativos de la suspensión de los derechos políticos, entre ellos, el derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

Esta tesis interpretó, a partir del artículo 38, fracción II, de la CPEUM, que si bien este artículo establece que los derechos políticos del ciudadano se suspenden por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad desde el momento de dictar el auto de formal prisión, las garantías establecidas en la Ley Suprema son de carácter mínimo. Por lo que, al establecerse en el artículo 46 del Código Penal Federal (CPF) que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos a partir de que cause ejecutoria la sentencia condenatoria, se genera una ampliación del derecho al voto en prisión preventiva, así como el respeto a la presunción de inocencia del inculpado.

De lo anterior se concluye, que los derechos políticos del imputado no se suspenden desde el auto de formal prisión, sino hasta que se declare su culpabilidad en sentencia condenatoria:

“El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión de los derechos políticos del gobernado por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad se contará desde

la fecha del dictado del auto de formal prisión. Por su parte, el precepto 46 del Código Penal Federal, dispone que la citada suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena. Ahora bien, el numeral últimamente mencionado amplía la garantía a que se refiere el propio artículo constitucional, es decir, dilata la imposición de dicha medida hasta que cause ejecutoria la sentencia respectiva, lo que se traduce en un beneficio para el procesado, pues **no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Ley Suprema son de carácter mínimo y pueden ampliarse por el legislador ordinario, además de que la presunción de inculpabilidad opera a favor del procesado hasta que no se demuestre lo contrario en el proceso penal que culmine con una sentencia ejecutoria”** (SJF, 09/2005: 1571-1572).

Posteriormente, en mayo de 2006 se publicó en el SJF la tesis de jurisprudencia I.10o.P.J/8, en la cual se reitera que el artículo 46 del CPF amplía el derecho humano inserto en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM. Por lo que, los derechos políticos del imputado, entre ellos su derecho al voto, se deben suspender hasta que quede ejecutoriada la sentencia condenatoria y no desde el dictado del auto de formal prisión:

“Es improcedente ordenar en el auto de formal prisión la suspensión de los derechos políticos del procesado, pues dicha pena comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena, como lo dispone el numeral 46 del Código Penal Federal, que amplía la garantía constitucional prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, considerando que esta última disposición, establece la suspensión de los derechos políticos de un gobernado por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad contado desde la fecha del dictado del auto de formal prisión; empero, hay que recordar que a favor del procesado opera la presunción de inculpabilidad hasta que no se demuestre lo contrario, y esto vendría a definirse en el proceso penal, el cual de terminar con una sentencia ejecutoriada en tal sentido, ello sustentaría la suspensión de los derechos políticos del quejoso, por lo que es inconcuso que aquella norma secundaria es más benéfica, ya que **no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Constitución son de carácter mínimo y pueden ser ampliadas por el legislador ordinario tal como ocurre en el citado dispositivo 46 de la legislación penal federal, al establecer que la suspensión en comento se hará hasta la sentencia ejecutoria**, de manera que al no advertirlo así el Juez instructor, se vulnera en perjuicio del titular del derecho público subjetivo, las garantías contenidas por el tercer

párrafo del artículo 14 y primer párrafo del 16 constitucionales” (énfasis añadido, SJF, 05/2006: 1525-1526).

La relevancia del anterior criterio radica, entre otros aspectos, en su vinculatoriedad con los otros órganos jurisdiccionales. Así, de acuerdo con la Ley de Amparo vigente al momento de la publicación de la tesis, el criterio era obligatorio para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales (DOF, 10/01/1936: art. 193).

Sin embargo, el 28 de noviembre de 2007 esta interpretación fue superada por la contradicción de tesis 29/2007-PS aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En esta nueva tesis jurisprudencial, la Primera Sala interpretó que el artículo 46 del CPF refiere a una etapa procesal diferente a la que se señala en el artículo 38, fracción II de la CPEUM. Al considerar que la porción normativa de la ley penal alude a la suspensión de los derechos políticos como pena impuesta por la sentencia condenatoria, en concordancia con el artículo 38, fracción III de la CPEUM (véase apartado 1); mientras que la disposición normativa contenida en la fracción II del artículo 38 constitucional, es una suspensión temporal de los derechos políticos durante la sustanciación del proceso penal.

Aunado a ello, señala que el precitado artículo constitucional no reconoce derechos humanos, solo establece restricciones a los mismos, por lo que no se puede deducir válidamente que el artículo 46 del CPF sea una ampliación a la protección de algún derecho humano por parte del legislador ordinario. En ese orden de ideas, concluye que los derechos políticos, entre ellos el derecho al voto, deben suspenderse desde el dictado del auto de formal prisión:

“Si bien el citado precepto constitucional dispone expresa y categóricamente que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden a causa de un proceso criminal por delito que merezca pena corporal y que el plazo relativo se

contará desde la fecha de la emisión del auto de formal prisión; y, por su parte, el artículo 46 del Código Penal Federal señala que la referida suspensión se impondrá como pena en la sentencia que culmine el proceso respectivo, que comenzará a computarse desde que cause ejecutoria y durará todo el tiempo de la condena -lo cual es acorde con la fracción III del propio artículo 38 constitucional-, ello no significa que la suspensión de los derechos políticos establecida en la Carta Magna haya sido objeto de una ampliación de garantías por parte del legislador ordinario en el código sustantivo de la materia, ni que exista contradicción o conflicto de normas, ya que se trata de dos etapas procesales diferentes. Consecuentemente, deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal; máxime que al no contener éste prerrogativas sino una restricción de ellas, no es válido afirmar que el mencionado artículo 46 amplíe derechos del inculpado. Lo anterior es así, porque no debe confundirse la suspensión que se concretiza con la emisión de dicho auto con las diversas suspensiones que como pena prevé el numeral 46 aludido como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte, entre las que se encuentra la de derechos políticos, pues mientras la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta” (énfasis añadido, SJF, 02/2008: 246-247).

Subsecuentemente, la SCJN en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, interpretó que la naturaleza de la suspensión establecida en el artículo 38, fracción II de la CPEUM no era punitiva ni tampoco consistía en una medida cautelar, sino que era una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso:

“Ahora bien, precisado lo anterior, cabe destacar que la Constitución en su artículo 38 contempla tres causas distintas que pueden provocar la suspensión de derechos políticos, a saber:

**La suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II), la que 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.**

La suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III), que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria, es

decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una sanción que se deriva –por ministerio de ley- de la imposición de una pena privativa de la libertad la que vendrá a ser la pena principal, respecto a la suspensión como pena accesoria.

La suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI)” (énfasis añadido, DOF, 04/09/2009).

En este sentido, la SCJN consideró que la suspensión de los derechos fundamentales de votar y ser votado no colisiona con la presunción de inocencia de los imputados, ya que dicha suspensión no implica que se tengan por responsables de los delitos que se les imputan:

**“La suspensión de los derechos fundamentales de votar y ser votado como consecuencia accesoria de la privación de libertad por estar sujeto un ciudadano a procesos por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión, constituye una restricción constitucional de los derechos fundamentales de todo ciudadano que resulta compatible con el derecho de toda persona imputada a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, toda vez que la referida suspensión no equivale ni implica a que se le tenga por responsable del delito que se le imputa,** tan es así que la referida restricción constituye una privación temporal de derechos, pues concluye con la resolución definitiva que ponga fin al juicio, sea absolutoria o condenatoria, y sólo en caso de que sea condenatoria se le declarará penalmente responsable.

Por lo tanto, el suspenso seguirá gozando del derecho fundamental a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia dictada por el juez de la causa.” (énfasis añadido, DOF, 04/09/2009).

Posteriormente, en septiembre de 2011 se publicó en el SJF la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2011, por medio de la cual, el Pleno de la SCJN explica que la suspensión del derecho al voto se debe a la imposibilidad física de las personas privadas de su libertad a ejercer el voto:

“El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, 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.**” (énfasis añadido, SJF, 09/2011: 6-7).

En este mismo sentido, el 18 de septiembre de 2013, la Sala Superior del TEPJF aprobó la jurisprudencia 39/2013, por medio de la cual estableció que la suspensión del derecho al voto a los ciudadanos que estén sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, no es absoluta ni categórica. En ese sentido, solo procede la suspensión de este derecho cuando la persona este materialmente en prisión, por su imposibilidad física de ejercerlo:

“De la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que **la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica, ya que, las citadas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al haberse otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluso a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales;** pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos. Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de

derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. **Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano**” (énfasis añadido, GJTME, 2013: 76-77).

Posteriormente, el 12 de junio de 2015, la SCJN dictó la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en la cual interpretó de manera evolutiva la suspensión del derecho a votar de las personas sujetas a prisión preventiva. Así, señaló que para que coexistan los derechos humanos al voto y al debido proceso, solo había lugar a la suspensión de los derechos derivados de la ciudadanía cuando exista sentencia ejecutoriada:

“57. No pasa desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado Mexicano del siglo XXI; en efecto, hay otros factores a tomar en cuenta, como que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 se encuentra en el texto constitucional desde su promulgación; sin embargo, **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.**

58. Para ello es necesario valuar la actual concepción de los derechos políticos como Derechos Humanos (entre ellos por supuesto el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I constitucional), al momento de la incorporación de la restricción constitucional en análisis no se consideraban con tal carácter. Siendo importante tomar en cuenta que estos derechos también 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, conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida. **Así, una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución General, debe hacerse desde la**

**perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. En estas condiciones, la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.**

59. **A mayor abundamiento, debe entenderse que la hermenéutica constitucional menos lesiva para ejercer de manera efectiva el Derecho Político y, en consecuencia para no vulnerar el objeto y fin de los cardinales 35 fracción I de la Constitución Federal, 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aquella contenida en la fracción IV del propio cardinal 38 de la Constitución Federal, esto es, sólo habrá lugar a la suspensión del Derecho Político cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.”** (énfasis añadido, DOF, 12/06/2015).

Finalmente, el 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF resolvió los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018, en la cual reconoció el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.

Así, la Sala Superior señaló que jurídicamente las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar de conformidad con los siguientes aspectos (TEPJF, 20/02/2019: 26-41):

- **El voto activo es un elemento de socialización**, ya que representa el ejercicio primigenio de la expresión ciudadana que permite elegir y legitimar a quienes pretenda sean sus representantes;
- **No existe razonabilidad en la suspensión del voto a las personas en prisión preventiva**, porque estas gozan del derecho de presunción de inocencia y, por ende, deben continuar en el uso y goce de todos sus derechos;
- **Exigencia de una interpretación evolutiva y conforme a los tratados internacionales (jurisprudencia nacional)**, toda vez que de la jurisprudencia nacional e internacional se advierte que la suspensión del artículo 38, fracción II, de la CPEUM, debe entenderse de manera evolutiva;
- **A nivel internacional no solo se reconoce ese derecho, sino que incluso se otorga a las personas sentenciadas**, como lo es en los casos de Estados Unidos de Norteamérica,

Canadá, Francia, Reino Unido, Sudáfrica y España;

- **Las personas privadas de su libertad son un grupo en situación de vulnerabilidad**, por lo que la imposición de penas accesorias en las cuales se afecta el derecho al sufragio, la participación en la dirección de asuntos públicos y el acceso a las funciones públicas es una situación contraria al principio de proporcionalidad de las penas y constituye una afectación gravísima a sus derechos políticos; y
- **El derecho de votar de las personas privadas de su libertad no puede negarse de manera generalizada**, toda vez que eliminar a una persona de la toma de decisiones del Estado, ya sea como pena o como medida cautelar, implica una sanción de facto que debería, al menos, ser impuesta a partir de un análisis minucioso de razonabilidad. De lo contrario, podríamos estar ante una sanción desproporcionada y sobreinclusiva.

Bajo estos aspectos, el TEPJF resolvió que:

“[...] **las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.**

1.- **El INE implementará una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados.**

De manera paulatina y progresiva, el INE implementará un programa, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

[...]

2. Proceso electoral en el que se aplicará. [...] se considera que 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.**

[...]

3. Mecanismo y ámbito de aplicación para la implementación del voto. **Respecto al mecanismo para la implementación del voto de las personas**

**sujetas a proceso penal con privación de la libertad, el INE quedará en plena libertad de atribuciones para fijarlo**, en el entendido que como se ha expuesto, cuenta con los órganos capacitados y competentes para organizar los procesos electorales, así como el diseño de la capacitación del voto para casos extraordinarios.

[...]

4. Colaboración con otras autoridades competentes. **El INE se coordinará con las autoridades penitenciarias competentes o con aquellas que considere oportuno**, para la implementación de la primera etapa de prueba para garantizar el voto, para lo cual deberá atender a la normativa aplicable al momento de la ejecución de las actuaciones.

[...]

5. **Vista a 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” (énfasis añadido, TEPJF, 20/02/2019: 42).

En este sentido, el TEPJF, estableció que el Instituto Nacional Electoral (INE), al ser el órgano capacitado y competente para organizar procesos electorales, deberá diseñar un mecanismo para la captación del voto activo de las personas en prisión preventiva.

Asimismo, señaló que el INE deberá implementar una primera etapa de prueba, tomando en consideración una muestra representativa de las personas en prisión en cada una de las circunscripciones electorales, con perspectiva de género e interculturalidad; con la finalidad de que esta prueba implique una muestra representativa, plural y heterogénea, de tal manera que la autoridad electoral tenga posibilidad de valorar la diversidad de contextos que imperan en cada centro de reclusión.

En el cuadro 1 se sintetizan las acciones que el INE debe realizar para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, según lo resuelto por el TEPJF.

Cuadro 1. Efectos de la resolución del TEPJF de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC 353/2018 que reconoce el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva	
<b>Primera etapa de prueba</b>	De manera paulatina y progresiva, el INE implementará una primera etapa de prueba con la finalidad que en el año 2024 las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.
<b>Proceso electoral en el que se aplicará</b>	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. También, 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.
<b>Mecanismo y ámbito de aplicación</b>	El INE quedará en plena libertad de atribuciones para fijar el mecanismo para la implementación del voto de las personas sujetas a proceso penal con privación de la libertad, pudiendo considerar el voto por correspondencia. El INE implementará la primera etapa de prueba, tomando en consideración una muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales. De esta forma, tomará en cuenta varios reclusorios femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad, en distintas entidades federativas, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.
<b>Colaboración con otras autoridades competentes</b>	El INE se coordinará con las autoridades penitenciarias competentes o con aquellas que considere oportuno, para la implementación de la primera etapa de prueba para garantizar el voto, pudiendo crear un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario, con la finalidad de implementar el ejercicio del voto de las personas procesadas en reclusión, con enfoque de máxima protección de derechos humanos.
<b>Vista a órganos legislativos</b>	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.
Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF (20/02/2019)	

## 4. ACCIONES DEL INE PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

De acuerdo con lo ordenado por el TEPJF en la resolución de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, abordada en el apartado anterior, el Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG97/2021 del 3 de febrero de 2021, aprobó el Modelo de operación para la prueba piloto de votación de las personas en prisión preventiva, en el proceso electoral federal 2020-2021, para la elección de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, en cada circunscripción territorial (INE, 03/02/2021:13).

En coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el INE definió los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO) en los que se llevaría a cabo la prueba piloto. Y determinó realizarla en cuatro CEFERESOS varoniles y uno femenil (ver cuadro 2), con una población total estimada de personas en prisión preventiva a marzo de 2020 de 2,185, 1680 hombres (76.9%) y 505 (23.1%) mujeres. Cifra que representa el 2.3% del promedio de personas en prisión preventiva en 2021 (enero-septiembre) (ver gráfica 1).

**Cuadro 2. CEFERESOS seleccionados para realizar la prueba piloto en las elecciones a diputados federales, 2020-2021**

Circunscripción	CEFERESO	Población	En prisión preventiva	Fuero federal	Fuero común
Primera	No. 11, CPS Sonora	Varonil	581	550	31
Segunda	No.12, CPS Guanajuato	Varonil	631	543	88
Tercera	No. 15, CPS Chiapas	Varonil e Intercultural	365	280	85
Cuarta	No. 16, CPS Morelos	Femenil	505	459	46
Quinta	No. 17, CPS Michoacán	Varonil	103	80	23

Fuente: elaboración propia con base en: INE, 03/02/2021.

#### 4.1 Modelo de votación

Antes de mencionar el modelo de votación que estableció el INE para la prueba piloto, es importante señalar que hay países en donde las personas privadas de la libertad tienen derecho al voto activo y, por consiguiente, se han establecido ciertos modelos de votación (ver cuadro 3).

Por ejemplo, Argentina, en su Código Nacional Electoral, establece en su artículo 3° bis, incorporado en diciembre de 2003, que los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva tienen derecho a emitir su voto en los procesos electorales durante el tiempo que se encuentren detenidos. Y corresponde a la Cámara Nacional Electoral confeccionar el Registro de Electores Privados de la Libertad y habilitar las mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención (Congreso de la Nación Argentina, 15/11/2019).

Costa Rica, en el Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios, emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en septiembre de 1997, establece en su artículo 1° que todos los ciudadanos que se encuentren recluidos en los centros penitenciarios tienen derecho al voto el día de las elecciones, salvo aquellos que, por sentencia judicial firme, han sido objeto de

suspensión del ejercicio de los derechos políticos (TSE, 22/09/1997).

A su vez, en el Reglamento se establece que será el TSE quien instalará las juntas receptoras de votos en los principales centros penitenciarios del país y los funcionarios del Ministerio de Justicia serán los responsables del traslado y custodia de las personas privadas de libertad a las juntas receptoras de votos (arts. 2° y 4°; TSE, 22/09/1997).

Ecuador, en su Constitución Política en el artículo 62 y en la Ley Orgánica Electoral en el artículo 11, establece que el voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años y ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada (Asamblea Nacional, 21/12/2015; Gobierno de Ecuador, 23/03/2018).

Mientras que, en su Ley Orgánica Electoral, en su artículo 57, se establece que se crearán juntas especiales en los Centros de Rehabilitación Social para la recepción del voto. En este sentido, el Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas de Receptoras del Voto emitido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE), establece en su artículo 16 la conformación de juntas receptoras del voto en los centros de privación de la libertad (CNE, 03/09/2020).

En España, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que modifica el Acuerdo de 24 de abril de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del Servicio Postal Universal en las elecciones que se convoquen durante 2015, se estableció el voto por correo de las personas internas en centros penitenciarios (BOE, 24/10/2015). De acuerdo con el artículo 78 de la Ley Orgánica del Régimen

Electoral General, el voto por correo queda a cargo de la Oficina del Censo Electoral y de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (JEC, 07/07/2021).

Por su parte, el INE consideró que, dada las condiciones en las que se encuentran las personas en prisión preventiva, el modelo de votación más adecuado sería el voto postal anticipado (INE, 03/02/2021:13).

**Cuadro 3. Modelos de votación en países seleccionados**

País	Legislación que establece el voto	Modelo de votación	Lugar de votación	Institución a cargo
Argentina	Código Electoral Nacional	En mesas de votación	Centro penitenciario	Cámara Nacional Electoral
Costa Rica	Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios	Juntas receptoras de votos	Centro penitenciario	Tribunal Superior de Elecciones Ministerio de Justicia
Ecuador	Constitución Política Ley Orgánica Electoral	Juntas receptoras del voto	Centro penitenciario	Consejo Nacional Electoral
España	Acuerdo de Ministros	Correo	Centro penitenciario	Oficina de Censo Electoral Sociedad Estatal Correos y Telégrafos
México	Resoluciones del TEPJF SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 Acuerdo INE/CG97/2021	Voto postal anticipado	Centro penitenciario	Instituto Nacional Electoral Autoridades de los CEFERESOS

Fuente: elaboración propia con base en Congreso de la Nación Argentina, 15/11/2019; TSE, 22/09/1997; Asamblea Nacional, 21/12/2015; Gobierno de Ecuador, 23/03/2018; CNE, 03/09/2020; BOE, 24/10/2015; JEC, 07/07/2021; INE, 03/02/2021.

El INE estableció una serie de procedimientos para llevar a cabo la prueba piloto en los CEFERESOS seleccionados, entre los principales se encuentran (INE, 03/02/2021:17-20):

- Los directores de los CEFERESOS entregarán a las Personas en Prisión Preventiva (PPP) la invitación para participar en el voto postal anticipado y las personas interesadas llenarán el formato correspondiente;
- Las Juntas Locales Ejecutivas (JLE) enviarán las solicitudes al Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para su consideración (DERFE);

- Una vez que los datos de las PPP fueron validados se integrarán a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP) y serán dados de baja de la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía;
- La DERFE integrará cada uno de los Sobre Paquete Electoral de Seguridad (SPES) (Oficinas Centrales), que se integrarán por: 1) instructivo para la emisión del voto anticipado, 2) documento con resumen de las opciones electorales (plataformas político-electorales), 3) boleta electoral de diputados federales, 4) sobre voto; 5) SPES (Penal);



- La Vocalía Secretarial Local (VSL) de la JLE de la entidad federativa donde se ubiquen los CEFERESOS tendrán a su cargo el resguardo de los sobres con la documentación electoral;
- La Votación Anticipada se realizará el 17 de mayo de 2021 y podrá extenderse hasta tres días de ser necesario;
- La Dirección del CEFERESO conducirá a la VSL y a el o la Auxiliar Jurídico, al espacio designado para llevar a cabo el Voto Anticipado;
- Concluida la entrega y recuperación del último SPES (Penal), la VSL se dirigirá a la JLE donde concentrarán y resguardarán todos los SPES (Penal);
- En las sedes de las JLE serán clasificados los SPES (Penal) para la conformación de los paquetes de correspondencia que se enviarán a la JLE en donde se llevará el escrutinio y cómputo de las boletas;
- La JLE remitirá a través de mensajería los paquetes de correspondencia a cada una de las JLE de destino;
- La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) hará llegar al Consejero o Consejera Presidente de cada uno de los Consejos Locales la documentación;
- El día de la Jornada Electoral, a partir de las 17:00 horas, la o el Consejero Presidente del Consejo Local trasladará al espacio donde se instale la Mesa de Escrutinio y Cómputo del Voto de las PPP en las instalaciones de la JLE la documentación para el escrutinio y cómputo.

#### 4.2 Resultados de la prueba piloto

En agosto de 2021 el INE presentó el Informe final de la prueba piloto del voto de las Personas en Prisión Preventiva, en el que hace un recuento de las actividades realizadas durante la prueba piloto,

presentando las siguientes conclusiones (INE, 08/2021:59):

- El INE cumplió con lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal en la sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, respecto a la implementación de una prueba piloto a fin de garantizar el derecho a votar de las PPP.
- Para la implementación del voto de las PPP fue fundamental la coordinación del INE con las autoridades penitenciarias, toda vez que el confinamiento de las PPP restringe algunos procedimientos electorales.
- La normativa de los centros de detención impidió el acceso a personal adicional al del INE para realizar actividades diversas en materia electoral durante la jornada de voto anticipado.
- La normativa de los centros de detención restringió la promoción de las opciones políticas, con miras a generar las condiciones necesarias para que las PPP emitieran un voto informado.

En este sentido, el INE encontró las siguientes áreas de mejora para optimizar los procedimientos para el voto de las PPP con miras al 2024 (INE, 08/2021:60):

- Diseñar esquemas de coordinación con las autoridades de los centros de detención, que permitan implementar procedimientos electorales que fortalezcan el ejercicio del sufragio de las PPP.
- Analizar y proponer a las autoridades federales y locales, escenarios que permitan la participación de personas u organizaciones interesadas en el voto de las PPP al interior de los centros de detención.
- Generar esquemas de coordinación con las autoridades de los centros de detención que permita generar condiciones para que las PPP emitan su voto de forma informada.



## 5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS ORIENTADAS A GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

En ambas cámaras del Congreso de la Unión se han presentado iniciativas orientadas a eliminar las restricciones constitucionales para que las personas en prisión preventiva tengan pleno derecho al voto activo.

En este sentido, en el Cuadro 3 se enlistan las iniciativas presentadas en la LXIV legislatura del Senado de la República, pendientes a ser dictaminadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**Cuadro 3. Iniciativas presentadas, en la LXIV legislatura del Senado de la República, en materia de voto en prisión preventiva, pendientes a ser dictaminadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.**

Fecha	Legisladores(as) promoventes	Objeto
10/04/2019	Sen Noé Fernando Castañón Ramírez (MC)	Derogar la fracción II y adicionar la fracción III del artículo 38 Constitucional en términos de no suspender el derecho o prerrogativa a la emisión del voto en tanto no hayan sido condenados por una sentencia.
05/03/2021	Congreso del Estado de Nuevo León	Entre otros aspectos, derogar la fracción II, del artículo 38 constitucional, en razón de que su redacción es obsoleta conforme a la reforma constitucional penal de 2008, y porque además, atenta contra el principio de presunción de inocencia que, establece el nuevo sistema acusatorio penal en México, a partir de la reforma constitucional antes mencionada, y que de acuerdo a los artículos 20 apartado B, fracción I, y 13°, del Código Nacional de Procedimientos Penales, "toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el órgano jurisdiccional, en los terminas señalados en este código". Por tanto, mientras no exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, no debe suspenderse el ejercicio de sus derechos políticos del condenado.
09/04/2019 y 25/03/2021	Sen. Nestora Salgado García (MORENA)	Derogar las fracciones II, III y VI del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar el derecho al voto de las personas que se encuentran privadas de la libertad, con independencia de si son procesadas o sentenciadas; toda vez que, en un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos, debe prevalecer la dignidad de las personas y eliminar las restricciones que impiden el goce efectivo de los derechos humanos.
20/04/2021	Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa, con aval de Grupo Parlamentario (PRD).	Derogar la fracción II, del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por contravenir los principios de presunción de inocencia y pro persona, contenidos también en el texto constitucional. Por lo anterior, mientras no exista una sentencia condenatoria, las personas no deben ser suspendidas de sus derechos políticos, particularmente el de sufragio activo.

Fuente: elaboración propia con base en Senado de la República (9/04/2021; 10/04/2019; 05/03/2021; 25/03/2021; y 20/04/2021).

Por su parte, en el Cuadro 4 se enlistan las iniciativas presentadas en LXIV y LXV legislaturas de la Cámara de Diputados, pendientes a ser dictaminadas por su Comisión de Puntos Constitucionales.

Cabe resaltar que el 2 de abril de 2019, los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, presentaron una iniciativa para que, entre otros aspectos, se estableciera de manera expresa en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM que la suspensión de los derechos políticos de las personas imputadas solo procede

cuando materialmente estén privadas de su libertad (Cámara de Diputados, 02/03/2019).

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y desechada por la Mesa Directiva (Cámara de Diputados, 28/02/2020) con base en el artículo 89, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual establece que las iniciativas de reforma constitucional que no se dictaminen en el término máximo de noventa días prorrogables por el mismo lapso, se tendrán por desechadas (Cámara de Diputados, 27/04/2021).

**Cuadro 4. Iniciativas presentadas, en la LXIV y LXV legislaturas de la Cámara de Diputados, en materia de voto en prisión preventiva, pendientes a ser dictaminadas por la Comisión de Puntos Constitucionales.**

Fecha	Legisladores(as) promoventes	Objeto
13/01/2021	Dip. Pablo Gómez Álvarez (MORENA)	Derogar la fracción II del artículo 38 constitucional, ya que es una sanción de naturaleza accesoria excesiva, desproporcionada, injusta, discriminatoria y privativa en el ejercicio de derechos políticos, causantes de un daño de imposible reparación.
03/02/2021	Dip. Olga Patricia Sosa Ruíz (PES)	Derogar la fracción II del artículo 38 constitucional, en razón que con dicha fracción se violenta el derecho a votar de las personas en reclusión y que no han sido sentenciadas.
28/04/2021	Dip. Laura Isabel Hernández Pichardo (PRI)	Reformar el contenido del artículo 38 constitucional para, entre otros aspectos, reconocer el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.
23/09/2021	Dip. Karla Yuritz Almazán Burgos (MORENA)	Entre otros aspectos, establecer que la suspensión de derechos políticos para aquellas personas que se encuentren privadas de su libertad en un centro penitenciario sea a partir del auto de vinculación a proceso, en lugar del auto de formal prisión. Lo anterior, en un ejercicio de armonización legislativa del artículo 38 constitucional con el sistema de justicia penal acusatorio.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (13/01/2021; 03/02/2021; 28/04/2021; y 23/09/2021).

### Consideraciones finales

El TEPJF estableció, mediante una resolución, que se debe garantizar el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva. Por su parte, el INE cumplió con lo establecido por el TEPJF, sin embargo, se encontró con dificultades para que las autoridades de los CEFERESOS permitan la realización de otras actividades como la promoción del voto o la difusión de información sobre las opciones políticas.

Ante esto, aún es necesario que se generen las reformas legislativas necesarias para establecer claramente el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, es decir, a aquellas que aún no se les ha dictado una sentencia condenatoria mediante la cual se les restrinjan sus derechos ciudadanos, entre ellos, el voto.

Como se mostró en el quinto apartado, existen varias iniciativas en el sentido de reformar la Constitución Política, en particular su artículo 38, para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

## REFERENCIAS

- Aragón, Manuel (2007a) "Derecho de sufragio: principio y función", en Dieter Nohlen, *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, pp. 162-177. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Aragón, Manuel (2007b) "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". en Dieter Nohlen, *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, pp. 178-197. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Asamblea Nacional (21/12/2015) *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: <https://issuu.com/asambleaecuador/docs/reformaconstitucion2008-an>
- BOE (24/10/2015) "Acuerdo de 24 de abril de 2015, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del Servicio Postal Universal en las elecciones que se convoquen durante 2015". *Boletín Oficial del Estado*. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11434](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11434)
- Cámara de Diputados (02/03/2019) *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*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5248-IX. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190402-IX.html#Iniciativa11>
- Cámara de Diputados (28/02/2020) *De la Mesa Directiva, con la cual informa de las iniciativas que no fueron dictaminadas dentro del plazo reglamentario y se tienen por desechadas*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5648. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200228.html#Comunicacion4>
- Cámara de Diputados (13/01/2021) *Que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos ciudadanos, a cargo del diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5692-II. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/ene/20210113-III-1.pdf#page=2>
- Cámara de Diputados (03/02/2021) *Que deroga el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Olga Patricia Sosa Ruiz, del Grupo Parlamentario del PES*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5709-XIV. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/feb/20210203-XIV.html#Iniciativa6>
- Cámara de Diputados (27/04/2021) *Reglamento de la Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 27/04/2021*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_270421.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_270421.pdf)
- Cámara de Diputados (28/04/2021) *Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Laura Isabel Hernández Pichardo, del Grupo Parlamentario del PRI*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5769-VIII. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/abr/20210428-VIII.html#Iniciativa9>
- Cámara de Diputados (23/09/2021) *Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Karla Yuritz Almazán Burgos, del Grupo Parlamentario de Morena*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5871-II. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210923-II.html#Iniciativa27>
- CDH (2004) *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7, Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/HRI/GEN/1/Rev.7>
- CIDH (2013) *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/pp1/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- CM (27/09/2006) *Recomendación R(2006)13 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que tiene*

- lugar y las medidas de protección contra los abusos, Consejo de Europa, trad: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Disponible en: [http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recterca/recce/prisionPreventivaCondiciones\\_ES.pdf](http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recterca/recce/prisionPreventivaCondiciones_ES.pdf)
- CNE (03/09/2020) *Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto*. Disponible en: [http://cne.gob.ec/images/d/2020/Reglamentos\\_Secretaria/Reglamento\\_para\\_la\\_Selecci%C3%B3n\\_Conformaci%C3%B3n\\_Funcionamiento\\_y\\_Reconocimiento\\_de\\_Incentivos\\_a\\_los\\_Miembros\\_de\\_las\\_Juntas\\_Receptoras\\_del\\_Voto.pdf](http://cne.gob.ec/images/d/2020/Reglamentos_Secretaria/Reglamento_para_la_Selecci%C3%B3n_Conformaci%C3%B3n_Funcionamiento_y_Reconocimiento_de_Incentivos_a_los_Miembros_de_las_Juntas_Receptoras_del_Voto.pdf)
- COIDH (2011) *Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011 (fondo, reparaciones y costas)*, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)
- Congreso de la Nación Argentina (15/11/2019) *Código Electoral Nacional*. Disponible en: [https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/Ley\\_19945\\_TA.pdf](https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Ley_19945_TA.pdf)
- DOF (05/02/1917) “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1917&month=02&day=05>
- DOF (10/01/1936) “Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (abrogada)”, última reforma publicada el 24/06/2011, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp/LAmp\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamp/LAmp_abro.pdf)
- DOF (18/06/2008) “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)
- DOF (04/09/2009) “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, promovidas por Convergencia, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5108238&fecha=04/09/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5108238&fecha=04/09/2009)
- DOF (10/06/2011) “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)
- DOF (12/06/2015) “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; así como Voto Particular y Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5396551&fecha=12/06/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396551&fecha=12/06/2015)
- Fuentes, Felipe (2021) “Voto de personas en situación de prisión preventiva oficiosa”. En Eguiarte, C., *Voto en prisión preventiva*. Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- GJTME (2013) “Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, sólo procede cuando se prive de la libertad”, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, número 13. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/13%20gaceta\\_6\\_13\\_2013.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/13%20gaceta_6_13_2013.pdf)
- Gobierno de Ecuador (23/03/2018) Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Disponible en: <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Cod-de-la-Democracia.pdf>
- INE (03/02/2021) Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por 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-353/2018 y acumulado (INE/CG97/2021). Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-de-las-personas-en-prision-preventiva/>
- INE (08/2021) Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/123458>

- JEC (07/07/2021) Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Junta Electoral Central. Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lorege/contenido>
- OADPRS (2021). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- OEA (22/09/1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos*. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Rodríguez, J.M. y Barrón, M. (2021) “Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa (ordenamientos generales y federales)”, Notas estratégicas, No. 129, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5183/NE\\_129\\_PrisionPreventivaOficiosa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5183/NE_129_PrisionPreventivaOficiosa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- SCJN (2011) *Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el primer tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito y el séptimo tribunal colegiado en materia civil del primer circuito*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>
- Senado de la República (09/04/2019) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las personas privadas de su libertad*. Senado de la República. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/93482](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/93482)
- Senado de la República (10/04/2019) *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga la fracción II y adiciona la fracción III del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de presunción de inocencia y derecho al voto activo*. Senado de la República. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/93734](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/93734)
- Senado de la República (05/03/2021) *Acuerdo núm. 278 por el que se derogan las fracciones II y IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Senado de la República. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/104928](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/104928)
- Senado de la República (25/03/2021) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan las fracciones II, III y VI del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las personas privadas de su libertad*. Senado de la República. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/115731](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/115731)
- Senado de la República (20/04/2021) *Iniciativa con Aval del Grupo Parlamentario que contiene Proyecto de Decreto por medio del cual se deroga la Fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos políticos de la ciudadanía*, Senado de la República. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/116924](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116924)
- SJF (09/2005) “Suspensión definitiva. Si se solicita contra el cobro de contribuciones, el juez de distrito está facultado para requerir al quejoso un diverso depósito ante la autoridad exactora, aun cuando previamente haya exhibido la garantía solicitada para efectos de la suspensión provisional”, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG\\_2005/09/189273\\_T\\_II.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG_2005/09/189273_T_II.pdf)
- SJF (05/2006) “Derechos políticos suspensión de. El artículo 46 del Código Penal Federal amplía la garantía constitucional que prevé la fracción II del ordinal 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG\\_2006/05/189273\\_T\\_III.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG_2006/05/189273_T_III.pdf)
- SJF (02/2008) “Derechos políticos. Deben declararse suspendidos desde el dictado del auto de formal prisión, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG\\_2008/02/189273\\_T\\_I.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/SJFG_2008/02/189273_T_I.pdf)

- SJF (05/2017) “Progresividad de los derechos humanos. Criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación de aquel principio”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2017-06/libro42.pdf>
- SJF (09/2011) “Derecho al voto. Se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad”, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/sept1.pdf>
- TEPJF (2003) *Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran, Jurisprudencia, jurisprudencia 27/2002*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2002&tpoBusqueda=S&sWord=>
- TEPJF (20/02/2019) *Sentencia que reconoce el derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva*, Expedientes: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)
- TSE (22/09/1997) *Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios*. Tribunal Supremos de Elecciones. Disponible en: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/ejerciodelsufragio.pdf>
- Zaffaroni, R., (1988) *Manual de Derecho Penal*, México, Cárdenas Editor.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Miguel Ángel Barrón González

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar este reporte:**

Rodríguez, J.M. y Barrón, M.A. (2021) "El derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva". *Temas estratégicos*, No. 97. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:**

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>





**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.