

# Tribunal incómodo: las reacciones (*backlash*) a las sentencias de un tribunal constitucional electoral

Alejandra Tello Mendoza  
Coordinación

# Tribunal incómodo: las reacciones (*backlash*) a las sentencias de un tribunal constitucional electoral

Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz  
Roselia Bustillo Marín  
Jesús Cadena Alcalá  
Santiago Jesús Chablé Velázquez  
Oswaldo Chacón Rojas  
María de Lourdes Gabriela Cossío  
Deschamps  
Priscila Cruces Aguilar  
Georgina Flores Ivich  
Ana Georgina de la Fuente Bolado  
Christian Iván Gutiérrez Sánchez  
Mariana Hernández Nolasco  
Michell Jaramillo Gumeccindo  
Octavio Mancebo del Castillo Sosa  
Roberto Gustavo Mancilla Castro  
Judith Nieto Muñoz  
Esperanza Palma  
Ernesto Ramos Mega

Alexander Reyes Guevara  
Óscar Leonardo Ríos García  
Alejandra Tello Mendoza  
Luis Octavio Vado Grajales  
Alonso Vázquez Moyers  
Gabriela Villafuerte Coello  
  
Alejandra Tello Mendoza  
**Coordinación**

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación



México, 2025

# El Tribunal Electoral como generador de políticas públicas: implicaciones logísticas y financieras del voto en prisión preventiva.

SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018

Ernesto Ramos Mega

## Introducción

**E**n febrero de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019). Resolvió que al no tener una sentencia condenatoria y ante el impedimento de participar en los procesos electorales, se vulneraban sus derechos y, por lo tanto, el Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad encargada de organizar elecciones, debía tomar

las medidas necesarias para implementar una primera etapa de prueba con la finalidad de que en las elecciones de 2024 las personas privadas de su libertad ejercieran su derecho al voto activo.

El presente ensayo pone sobre la mesa el papel que juega el TEPJF en el desarrollo de atribuciones que por mandato constitucional corresponden a las autoridades encargadas de organizar elecciones en los ámbitos federales y locales, el impacto que sentencias como la SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 tienen en la vida democrática del país y la tensión interinstitucional generada a partir de la resolución sobre el voto en prisión preventiva.

Se analiza también si la actuación del Tribunal podría configurar un *backlash* constitucional, el cual ocurre cuando actores políticos rechazan o critican decisiones en las que perciben que la autoridad se extralimitó en sus facultades (Timoteo, 2017), por lo cual, para dimensionar lo que en materia de organización electoral implica ejecutar lo mandatado desde un tribunal, se brinda contexto jurídico de la sentencia que dio paso al voto de las personas en prisión preventiva (VPPP), así como una síntesis operativa de las pruebas implementadas desde 2021 al modelo de VPPP y los puntos críticos que han definido a este modelo de votación, así como los retos a los que las autoridades electorales administrativas se enfrentaron ante la resistencia de otras instituciones para desarrollar el VPPP conforme lo planeado en los modelos de operación.

Se presenta una comparación de las aplicaciones y, posteriormente, un análisis sobre las implicaciones logísticas y financieras del modelo. Se hace un llamado a repensar cómo se toman decisiones desde los escritorios judiciales, que no solo vulneran la autonomía e independencia de los institutos electorales, sino también los enfrentan a dilemas que tienen que resolver por su propia cuenta y asumiendo toda la responsabilidad, sin que el resto de las autoridades, incluidas las jurisdiccionales, asuman las consecuencias de sus decisiones e inacciones.

## Ciudadanía y derechos políticos frente a los SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018

En México, son ciudadanas y ciudadanos, según el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34, 2024), los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, además tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir. Por su parte, el artículo 35 reconoce el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares, mientras que el artículo 38, en su fracción II, determina como una suspensión de derechos de la ciudadanía estar sujeto a un proceso criminal por un delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

En una primera interpretación estricta de lo que marca la CPEUM, se entiende que los derechos de la ciudadanía se suspenden al enfrentarse a un proceso criminal desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, en los últimos años, las autoridades judiciales han puesto sobre la mesa interpretaciones no restrictivas en el afán de establecer criterios progresistas en sintonía con los derechos humanos; esto se reflejó de manera explícita en 2018, cuando se presentaron ante la Sala Superior del TEPJF dos escritos para la solicitud de atracción (SUP-SFA-54/2018 y SUP-SFA-55/2018) por parte de Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, quienes se autoadscriben como tsotsiles.

Guadalupe y Marcos denunciaron que fueron aprehendidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y se encontraban recluidos sin sentencia desde el año 2002, en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, en el municipio de Cintalapa, Chiapas. Señalaron que desde que fueron detenidos se les violentó su derecho de votar; primero, porque con motivo de

la normatividad interna de ese lugar les retiraron su credencial para votar con fotografía; segundo, porque a pesar de que aún no tenían una sentencia condenatoria en su contra, la autoridad administrativa electoral no había dictado los mecanismos necesarios a efecto de que pudieran ejercer su derecho al sufragio en las elecciones federales y locales. En los escritos que interpusieron ante la Sala Superior, refirieron que sobre ellos debía imperar el principio de presunción de inocencia, puesto que no contaban con una sentencia que los declarara culpables.

La Sala Superior resolvió acumular los juicios toda vez que la autoridad responsable del acto impugnado era la misma, señalando al Consejo General (CG) del INE por la omisión de emitir los lineamientos necesarios para garantizar el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva.

La sentencia (SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019) es relevante porque el órgano jurisdiccional electoral realizó una interpretación evolutiva, pues determinó que, al no concederles el derecho al voto activo a las personas en prisión preventiva, se les estaba invisibilizando por medio de actitudes denigratorias y estigmatizantes, lo que los colocaba en una situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos, no solo por estar privados de la libertad, sino por la carencia de un reconocimiento a su identidad, ante la falta de documentos para identificarse y poder realizar otros trámites frente al Estado.

Para la resolución del asunto, la Sala Superior justificó lo siguiente:

El CG del INE tiene atribuciones para implementar todas aquellas acciones que se requieran para la organización de las elecciones tanto federales como locales, en términos de su facultad reglamentaria, la cual se materializa con la emisión de reglamentos, acuerdos y lineamientos de carácter general.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el INE tiene atribuciones de organización y preparación de las elecciones, por lo que si en el caso concreto se ha determinado que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar, la Sala Superior arriba a la conclusión que corresponde a esa autoridad electoral implementar el ejercicio de ese derecho, porque se trata de una facultad implícita derivada de otra explícita, relacionada con el fin constitucionalmente conferido al INE como el organismo público autónomo encargado de la organización electoral.

En el ejercicio de esa atribución, tomará en consideración lo previsto en el artículo 1 de la Constitución, en el que se prevé que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019)

La pretensión de los actores era que se les permitiera votar en la elección presidencial de 2018, pero al momento en que se resolvió la sentencia, ya se había celebrado dicho proceso electoral. Dada la complejidad en la implementación del voto en un contexto de reclusión, la Sala Superior instruyó al INE la implementación de una primera etapa de prueba para el ejercicio de voto activo de las personas privadas de su libertad, para lo cual, la autoridad administrativa electoral debería establecer cómo, cuándo y dónde se ejercería el derecho a votar, con la finalidad que se garantizara en las elecciones de 2024.

La Sala Superior (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019) estableció que el INE tendría libertad de atribuciones para fijar el mecanismo y ámbito de aplicación del voto de las personas en prisión preventiva, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras, y decidir si el derecho al voto se aplicaría solo en la elección presidencial o a otras elecciones, ya que tiene órganos

capacitados y competentes para organizar los procesos electorales. Señalaron que, dentro de los mecanismos para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, el INE podría considerar el voto por correspondencia.

Se estableció que, para el desarrollo de la primera etapa, el INE tomaría en cuenta centros penitenciarios en distintas entidades federativas, que abarcaran una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales. El programa se llevaría a cabo en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad.

En la sentencia se ordenó dar vista a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los órganos legislativos de cada entidad, para efectos de conocimiento. El SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO se resolvió por mayoría de cuatro votos contra tres. Aprobaron las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez; votaron en contra el entonces magistrado presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera y los magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón (estos últimos emitieron un voto particular).

En los votos particulares resalta su consideración respecto a que en la sentencia se hizo una interpretación errónea, pues consideraron que era incorrecto determinar una omisión administrativa por parte del INE y se debía determinar quiénes eran las autoridades responsables, así como la legislación que regula su acción y, con base en eso, determinar los efectos de la sentencia y no cargar toda la responsabilidad a la autoridad administrativa, pues era inexistente un deber que motivara la actuación del INE (sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, 2019).

El argumento es perfectamente razonable, pero es de suponer que la mayoría que aprobó la sentencia decidió responsabilizar a INE para garantizar la materialización del VPPP, aunque este no es una responsabilidad de la autoridad administrativa, sino de los órganos

legislativos. Otro elemento por valorar es que el INE está obligado a acatar las sentencias del Tribunal, mientras que los órganos legislativos, en la práctica, han ignorado sus mandatos o postergado su acatamiento en más de una ocasión. Vale la pena preguntarse entonces si prevaleció una aproximación pragmática a la resolución del problema, sobre la aplicación estricta de la norma.

## Pruebas piloto y aplicación

En atención a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, el INE tomó las acciones necesarias para desarrollar las pruebas piloto (en adelante, prueba o pruebas) que fungieron como antecedente operativo para la ejecución del voto de las personas en prisión preventiva en las elecciones de junio 2024.

Como resultado del trabajo interinstitucional entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y el INE (Instituto Nacional Electoral, 2021), se determinó que el modelo de votación anticipado tipo postal sería el óptimo para el desarrollo del voto de las personas en prisión preventiva, pues permite a las distintas autoridades involucradas gestionar las medidas de seguridad e integridad electoral necesarias, dadas las condiciones de reclusión en las que se encuentran las personas privadas de libertad.

Se decidió que los materiales y documentación electoral que se usarían para ejecutar la prueba serían parecidos en cuestión de diseño a los que se utilizan para el voto en modalidad postal de las y los mexicanos residentes en el extranjero, toda vez que los votos se recopilarían en sobres.

Para entender la complejidad del Modelo de operación del voto en prisión preventiva, se hará un enfoque en tres procedimientos que implicaron modificaciones entre una prueba y otra.

- 1) Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva (LNEPP).
- 2) Promoción de las ofertas políticas.
- 3) Escrutinio, cómputo y resultados de la elección.

## Voto de las personas en prisión preventiva (prueba piloto) 2020-2021

La primera prueba se aplicó en el ámbito federal, con la elección de diputaciones federales por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, por lo cual la única autoridad electoral involucrada fue el INE con sus respectivas juntas locales ejecutivas (JLE).

Siguiendo los efectos dictados, se estableció con base en lo mandatado en la sentencia, una muestra representativa, plural y heterogénea que tomó en consideración los siguientes aspectos:

- 1) Muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales.
- 2) Tomar en cuenta varios reclusorios en distintas entidades federativas, que abarquen una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.
- 3) Desarrollar la prueba piloto en centros de reclusión femeniles y varoniles, con perspectiva de género e interculturalidad. (Instituto Nacional Electoral, 2021)

En enero de 2021, el Consejo General del INE aprobó 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 (prueba piloto).

En el documento se detallan los criterios orientadores de la prueba, así como los aspectos técnicos en materia de organización electoral que deberían tomarse en cuenta para el desarrollo de la primera prueba piloto en México para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva.

La Unidad de Política Policial, Penitenciaria y de Seguridad Privada definió los centros federales de readaptación social (Cefereso) en los cuales se implementaría la prueba con base en la sentencia de la Sala Superior y lo requerido por el INE (véase cuadro 1).

**Cuadro 1. Listado de centros federales de readaptación social seleccionados para la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva**

Circunscripción	Entidad	Centro	Población
Primera	Sonora	Cefereso núm. 11 CPS	Varonil
Segunda	Guanajuato	Cefereso núm. 12 CPS	Varonil
Tercera	Chiapas	Cefereso núm. 15 CPS	Varonil e intercultural
Cuarta	Morelos	Cefereso núm. 16 CPS	Femenil
Quinta	Michoacán	Cefereso núm. 17 CPS	Varonil

Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva del Instituto Nacional Electoral (2021).

Se catalogó al Cefereso de Chiapas con el carácter de intercultural, ya que 3 % de su población era originaria de dicha entidad, mientras que el resto era de diversas entidades del país. El de Morelos cumple con lo mandatado sobre la perspectiva de género (Instituto Nacional Electoral, 2021).

Se determinó que, para la conformación de la LNEPP, el domicilio que se tomaría en cuenta sería el último registrado en el padrón

electoral. Para el escrutinio y cómputo de la elección, se instalaron mesas de escrutinio y cómputo (MEC) en los 32 consejos locales, toda vez que, aunque la votación fue en cinco Cefereso, participaron personas de casi todo el país.

Después de un largo camino para integrar la LNEPP, que implicó diversos filtros (el envío de las invitaciones, corroborar la identidad y la determinación de procedencia, así como atender las resoluciones jurisdiccionales), la jornada de voto anticipado se llevó a cabo del 17 al 19 de mayo de 2021. Las vocalías de las juntas locales ejecutivas del INE, en coordinación con el personal directivo de cada Cefereso, asignaron un espacio idóneo para la jornada de votación. Según el Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva (Instituto Nacional Electoral, 2021), en cuatro de los cinco Cefereso la votación se realizó en un día de los tres previstos; en el caso de Sonora, se utilizaron los tres días programados.

En términos generales, los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en la primera prueba piloto fueron los siguientes.

**Cuadro 2. Recopilación de votos  
en la prueba piloto del voto de las personas  
en prisión preventiva 2020-2021**

Cefereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Sonora	773	589	261	260	234	93
Guanajuato	722	601	361	356	343	96
Chiapas	393	354	90	91	89	98

Continuación.

Cefereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Morelos	460	378	148	148	141	95
Michoacán	351	278	98	95	91	96
<b>Total</b>	<b>2,699</b>	<b>2,200</b>	<b>958</b>	<b>950</b>	<b>898</b>	<b>94.53</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva del Instituto Nacional Electoral (2021).

Como se puede observar, la conformación de la LNEPP es mucho más compleja que el modelo ordinario de votación, ya que se hacen diversos filtros para garantizar la procedencia de las solicitudes de inscripción.

Entre los detalles que integran las conclusiones del Informe final de resultados de la prueba piloto (Instituto Nacional Electoral, 2021), destaca la restricción que hubo para la promoción de las opciones políticas, derivado de las reglas operativas al interior de los Cefereso, lo cual es grave, considerando que se debe garantizar a las personas electoras un voto informado. También destaca el impedimento de acceso a personal del INE para el desarrollo de la jornada de voto anticipado.

En ese primer ejercicio no hubo personas observadoras presentes, esto como consecuencia de las estrictas medidas de seguridad establecidas por las autoridades en materia de seguridad.

## Voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el estado de Hidalgo

En mayo de 2021, el Congreso del Estado de Hidalgo reformó el código electoral de la entidad para reconocer el derecho a votar de las personas privadas de la libertad, en ese sentido se determinó instrumentar el Modelo de operación del VPPP del INE para dar cumplimiento al mandato constitucional local; el ejercicio permitió de seguir recopilando información y adquirir mayor experiencia con miras a las elecciones de 2024.

Se desarrolló, por primera vez, la coordinación entre el INE y un organismo público local electoral (OPLE) —en este caso, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH)—, así como las demás instancias externas necesarias para el desarrollo del VPPP; se determinó que el INE y el IEEH deberían prever el destino de una parte específica en su presupuesto anual para cubrir el costo de la documentación, materiales electorales y la promoción del VPPP.

El modelo se instrumentó con la elección de la gubernatura de Hidalgo. Se determinó que el INE ejercería sus atribuciones de capacitación, definir el padrón y la lista nominal de electores, establecer la ubicación de las mesas de escrutinio y cómputo del VPPP y la designación del funcionariado de las mesas receptoras de votación, así como los lineamientos en materia de documentación y producción de materiales electorales.

En noviembre de 2021, el secretario de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo informó que, si bien el sistema penitenciario de Hidalgo está integrado por 15 centros penitenciarios, que en ese momento albergaba a 1,717 personas en prisión preventiva, solo los centros ubicados en Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Jaltocán (Huasteca hidalguense) contaban con la infraestructura y condiciones de seguridad que permitirían la instalación de las mesas.

**Cuadro 3. Listado de centros  
de readaptación social (Cereso) aprobados  
para el voto de las personas en prisión  
preventiva en el estado de Hidalgo**

Núm.	Cereso	Distrito electoral
1	Huasteca hidalguense	1
2	Pachuca de Soto	6
3	Tula de Allende	5
4	Tulancingo de Bravo	4

Fuente: Elaboración propia con base en Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022.

Para integrarse a la LNEPP, las personas deberían estar inscritas en la lista nominal de electores de Hidalgo, para el escrutinio y cómputo de la elección anticipada, el Consejo Local del INE en Hidalgo instaló en las oficinas de la JLE las MEC VPPP.

Los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo se muestran en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo, proceso electoral local 2021-2022**

Cereso	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Huasteca hidalguense	39	5	3	3	3	100
Pachuca de Soto	646	115	63	61	49	80
Tula de Allende	227	43	24	24	23	98
Tulancingo de Bravo	167	56	43	42	41	98
<b>Total</b>	<b>1,079</b>	<b>219</b>	<b>133</b>	<b>130</b>	<b>116</b>	<b>89</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2021-2022.

El 5 de junio de 2022 al finalizar el escrutinio y cómputo, la presidenta de la MEC del VPPP, en compañía del secretario de la JLE, se trasladaron al IEEH para entregar a la presidenta del OPLE el paquete electoral de VPPP, con la finalidad de que los resultados se hicieran públicos y se incorporaran al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Algo interesante de esta implementación fue que, según el informe (Instituto Nacional Electoral, 2022), en marzo de 2022 la autoridad de seguridad del estado de Hidalgo informó a la Presidencia del IEEH la determinación de avalar las condiciones de seguridad de todos los centros penitenciarios de la entidad; sin embargo, al no brindar información precisa sobre las medidas que se modificaron

o las acciones que se tomarían para salvaguardar la integridad de toda persona en el desarrollo del VPPP, y toda vez que ya se habían elaborado las invitaciones para integrar la LNEPP, se determinó que el VPPP se realizaría en los Cereso que ya se tenían programados.

Lo anterior demuestra la situación incierta a la que se expone la operatividad en la organización de una elección; este tipo de acciones puede considerarse violatoria del principio de certeza que rige la materia electoral, toda vez que se pretendía modificar lo establecido en el modelo del VPPP.

En las conclusiones del informe destaca que, a diferencia de la prueba del proceso electoral federal 2020-2021, en este ejercicio se permitió el acceso de hasta cuatro personas observadoras electorales por Cereso, así como de las representaciones partidistas durante la jornada de votación anticipada. Además de que se prestó mayor atención al movimiento de la posible LNEPP, en donde se observa que el cambio en la situación jurídica de las personas es determinante para que los números de posibles votantes cambien, por lo cual se sugirió que se replantearan las fechas de integración de la LNEPP rumbo al 2024. También, se recomendó que se exploraran nuevos modelos de votación, como el voto mediante urna electrónica y el voto por internet, en la medida en que los centros penitenciarios lo permitieran.

## Voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México

Para el proceso electoral local 2022-2023 en Coahuila de Zaragoza (Coahuila) y Estado de México, el INE aprobó el modelo de operación y la documentación electoral necesaria para desarrollar una prueba

piloto más del VPPP. Se tomó en cuenta la participación de los institutos electorales locales de Coahuila y Estado de México, ya que la elección fue en el ámbito local.

El INE y el Instituto Electoral del Estado de Coahuila (IEC) firmaron en noviembre de 2022 un convenio general de coordinación y colaboración para establecer las bases de coordinación para la realización efectiva del proceso electoral local, dentro del convenio se consideró el VPPP para la renovación de los cargos de gubernatura y diputaciones locales. La misma forma de colaboración y coordinación aplicó en el caso de Estado de México, con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), para la renovación de la gubernatura.

Para lograr operar esta prueba, el INE, a través de las JLE de Coahuila y Estado de México, en coordinación con los OPLE y las secretarías de seguridad de cada entidad, conformaron grupos de trabajo. Para Estado de México, se determinó que la implementación del VPPP se realizaría en 20 centros penitenciarios, mientras que, para Coahuila, si bien en un primer momento se habían considerado 6 centros, las autoridades de seguridad de la entidad informaron, en febrero de 2023, que por razones de seguridad confidenciales la prueba se implementaría solo en un centro penitenciario ubicado en Saltillo. Se determinó que la modalidad de votación sería tipo postal al igual en los dos ejercicios pasados.

Cuando, en noviembre de 2022, el INE aprobó el Modelo de operación del VPPP en Coahuila y Estado de México, la consejera electoral del INE Carla Humphrey emitió un voto particular (Jordan, 2022); consideró que el modelo aprobado no era progresista ni innovador respecto a los dos ejercicios realizados anteriormente; en su análisis, el INE se quedaba corto en el alcance de esta prueba de cara al proceso de 2024. La consejera consideraba que existían los elementos necesarios para que el modelo aprobado considerara, al menos, la implementación de la urna electrónica en alguno de los centros penitenciarios en los que se desarrollaría el VPPP.

**Cuadro 5. Listado de centros penitenciarios aprobados para el voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2022-2023**

Núm.	Centro penitenciario	Distrito electoral federal
1	Chalco	33
2	Cuautitlán	37
3	Ecatepec	5
4	El Oro	3
5	Ixtlahuaca	3
6	Jilotepec	1
7	Lerma	23
8	Neza Bordo	29
9	Neza Norte	31
10	Neza Sur	31
11	Otumba Tepachico	5
12	Santiaguito	40
13	Sultepec	36
14	Tenancingo Sur	35
15	Tenango del Valle	35
16	Texcoco	38
17	Tlalnepantla	14
18	Valle de Bravo	36
19	Zumpango	28
20	Centro de Internamiento	40

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

**Cuadro 6. Centro penitenciario aprobado para el voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila de Zaragoza 2022-2023**

Núm.	Centro penitenciario	Distrito electoral federal
1	Saltillo Femenil	7

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

A la LNEPP podrían incorporarse aquellas personas que se encontraran en prisión preventiva en alguno de los centros penitenciarios determinados como viables y cuya credencial para votar tuviera domicilio en Coahuila o Estado de México.

Los resultados sobre el camino recorrido para recibir los votos de las personas en prisión preventiva en Estado de México y Coahuila se observan en los cuadros 7 y 8.

**Cuadro 7. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila, proceso electoral local 2022-2023**

Centro penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP definitiva	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Saltillo Femenil	23	23	12	12	12	100
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

**Cuadro 8. Recopilación de voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México, proceso electoral local 2022-2023**

Centro Penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Chalco	736	588	465	461	435	94
Cuautitlán	815	597	472	455	359	79
Ecatepec	1,340	888	690	687	610	89
El Oro	103	74	68	68	65	96
Ixtlahuaca	93	68	61	59	55	93
Jilotepec	73	58	47	45	40	89
Lerma	145	119	112	105	98	93
Neza Bordo	1,676	1,223	914	910	831	91
Neza Norte	24	20	14	14	11	79
Neza Sur	25	18	17	17	17	100
Otumba Tepachico	109	82	59	56	52	93
Santiaguito	1,491	878	731	710	678	95
Sultepec	9	6	6	6	2	33
Tenancingo Sur	104	70	60	58	51	88
Tenango del Valle	190	136	112	112	93	83
Texcoco	526	384	306	305	284	93
Tlalnepantla	1,798	1,203	747	741	693	94
Valle de Bravo	94	63	58	56	54	96

Continuación.

Centro Penitenciario	Personas en prisión preventiva	Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes procedentes	LNEPP	Votos emitidos	Porcentaje de votación respecto a la LNEPP (%)
Zumpango	170	133	109	104	83	80
Centro de Internamiento	13	11	10	10	7	70
<b>Total</b>	<b>9,534</b>	<b>6,619</b>	<b>5,058</b>	<b>4,979</b>	<b>4,518</b>	<b>91</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

La jornada de votación se llevó a cabo del 15 al 19 de mayo en los 21 centros penitenciarios; funcionarias y funcionarios de las juntas directivas ejecutivas del INE recibieron 4,530 de las 4,991 personas que estaban en posibilidades de votar (91 % de participación).

La implementación del VPPP en el proceso electoral 2022-2023 significó retomar las mejores decisiones de las pruebas anteriores y, al ser la última prueba antes de las elecciones de 2024, se vieron reflejados nuevos aprendizajes y retos, por ejemplo:

- 1) Hubo mayor apertura para los procesos de difusión sobre el VPPP, además de que se contempló un proceso de sensibilización para que todas las personas involucradas en el desarrollo del VPPP estuvieran familiarizadas con los procedimientos y la situación en la que se encuentran las personas privadas de su libertad para evitar vulnerar su privacidad.
- 2) El informe final (Instituto Nacional Electoral, 2023) brinda mayores detalles sobre los procedimientos técnicos y operativos para desarrollar el modelo, además de desglosar información

sobre los costos financieros de la ejecución del VPPP, a diferencia de las otras pruebas.

Durante la conformación de la LNEPP, en esta prueba, la Sala Regional Toluca del TEPJF resolvió el asunto ST-JDC-50/2023, en el cual la parte actora impugnó la determinación de improcedencia de su solicitud para integrarse a la LNEPP de Estado de México, toda vez que la persona se encontraba recluida en Estado de México, pero su último domicilio era en Coahuila.

Se determinó que, ya que los Lineamientos para la conformación de la LNEPP no establecían como un requisito exigible que la persona en prisión preventiva se tuviera que encontrar físicamente en el centro penitenciario en el que se encontraba su último domicilio, y considerando la situación de vulnerabilidad y carencias en las que se encuentran las personas privadas de su libertad, el INE debería garantizar el goce pleno de los derechos políticos de las personas. La Sala Regional ordenó al Registro Federal de Electores del INE realizar las gestiones necesarias para que la parte actora ejerciera su derecho al voto en la elección de la gubernatura de Estado de México, por ser la entidad federativa en la que se encontraba recluido.

Además, la Sala Regional conminó al Consejo General del INE para tomar medidas pertinentes para considerar lo resuelto, en este caso, en la elaboración de las normas de los futuros ejercicios.

Esto último es un ejemplo más de la tensión entre instancias jurisdiccionales y las autoridades electorales ejecutoras, ya que implicó la modificación logística del Modelo de operación.

## Elecciones junio 2024

Con base en las lecciones aprendidas y los efectos de la sentencia de la Sala Superior, se determinó que sería la elección presidencial la que se instrumentaría en el ámbito federal en la elección de junio de

2024, mientras que en las entidades (Hidalgo, Chiapas y Ciudad de México) que previeran en su legislación el reconocimiento del VPPP se llevarían a cabo las elecciones locales previstas en su normativa. El voto sería anticipado de forma presencial, tipo postal, igual que en las pruebas.

Después de los precedentes y la experiencia adquirida, se determinó que, para la emisión del voto de las personas en prisión preventiva, se consideraría como domicilio el que correspondiera al centro penitenciario en el que estuvieran recluidas.

En estas elecciones, por primera vez el INE, bajo un enfoque progresista de maximización de derechos, incorporó en los lineamientos para la conformación de la LNEPP, la posibilidad de que las personas que no contaran con un registro previo en el padrón electoral y en la lista nominal pudieran solicitar su inscripción para ejercer su derecho al voto en prisión preventiva, así como contar con un medio de identificación que quedaría al resguardo en el Módulo de Atención Ciudadana distrital para su entrega posterior (Instituto Nacional Electoral, 2024).

#### Cuadro 9. Procesamiento de trámites para incorporación por primera vez

Solicitudes de inscripción a la LNEPP	Solicitudes susceptibles de ser inscritas	Casos que resultaron en trámite	Casos no procedentes	Incorporación a la LNEPP
15,242	6,543	511	67	444

Fuente: Informe de credencialización, Instituto Nacional Electoral 2024.

Los 444 casos que resultaron procedentes de ser incorporados a la LNEPP corresponden a: inscripción al padrón electoral, reincorporación, corrección de datos personales, cambio de domicilio, reposición de credencial, corrección de datos en la dirección.

A pesar de que este ejercicio en un primer instante se considera como el mecanismo de credencialización, debe tomarse en cuenta que a estas 444 personas no se les entregó una credencial de elector. El INE identificó retos y áreas de oportunidad para mejorar el procedimiento, ya que se enfrentaron a diversas problemáticas que como consecuencia derivaron en que solo 3 % de las personas en prisión preventiva que habían solicitado su incorporación al padrón y la LNEPP finalizaron el trámite respecto a las 15,242 solicitudes iniciales.

Entre las razones por las cuales los trámites no lograron finalizar, destacan (Instituto Nacional Electoral, 2024):

- 1) La dinámica en los centros penitenciarios redujo el horario para la atención del personal del INE.
- 2) No se garantizaron condiciones óptimas de seguridad para que el personal del INE instalara los módulos de atención ciudadana.
- 3) No hubo personal que tradujera a las personas que hablan alguna lengua indígena.
- 4) Las personas en prisión preventiva no pudieron entregar los documentos solicitados para realizar el trámite, toda vez que no pueden contar con documentos al interior de los centros penitenciarios por medidas de seguridad y, en algunos casos, el tiempo no fue suficiente para que sus familiares los pudieran llevar.
- 5) Se considera que las autoridades penitenciarias no difundieron lo suficiente la información.

Además, derivado determinaciones del TEPJF se expedieron 35 credenciales para votar a personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios para garantizar el derecho constitucional a contar con un documento de identidad (Instituto Nacional Electoral, 2024). En esta determinación se puede observar que, una vez

más, la autoridad jurisdiccional mandató al INE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumplir con acciones en las que, en un primer momento, la autoridad se encontraba imposibilitada por las causas anteriormente mencionadas; sin embargo, en este caso, se vinculó a las autoridades penitenciarias para que colaboraran con el INE en el acatamiento de la sentencia.

En las próximas aplicaciones del VPPP será relevante ver cómo se instrumentará el proceso de credencialización. Con corte a la entrega de este artículo, si bien no están publicados los informes sobre el desarrollo de la jornada de votación y por lo tanto no hay datos duros para comparar, el INE (Instituto Nacional Electoral, 2024) informó que 30,947 personas estaban en posibilidad de ejercer su voto y 26,569 lo ejercieron, lo que representa 85.85 % de participación respecto a la LNEPP.

El VPPP se implementó en 31 entidades del país con excepción de Yucatán en donde, por cuestiones procedimentales, no se incorporaron a las personas en prisión preventiva a la LNEPP; sin embargo, es un punto interesante, pues en esta entidad y en Veracruz se presentó, en un inicio, resistencia por parte de los poderes ejecutivos y las autoridades en materia de seguridad, lo cual atropelló el trabajo del INE, imposibilitando así la obligación de cumplir con lo mandatado por el TEPJF, se tuvieron que seguir los procedimientos legales para resolver la situación, lo cual reitera el argumento de que, con esta sentencia, el TEPJF, puso a las autoridades electorales frente a escenarios donde su actuar para ejecutar la sentencia no dependía 100 % de los institutos.

Analizar los resultados e informes que surjan de esta elección histórica será fundamental para entender los pasos a seguir en este modelo de votación.

## Comparativo

A continuación, se muestra el detalle, con base en los tres elementos que al inicio del presente artículo se señalaron como prioritarios, sobre las modificaciones entre las tres pruebas y la elección de junio 2024; se pueden observar las modificaciones que surgieron entre cada modelo en los cuadros siguientes.

### Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva

**Cuadro 10. Comparación: conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva**

Conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva			
A) Prueba piloto 2020-2021	B) VPPP-Hidalgo 2021-2022	C) VPPP- Coahuila y Estado de México 2023-2024	D) VPPP-2023-2024
El domicilio que se tomó en cuenta fue el último registrado en el padrón electoral antes de su reclusión	Para incorporarse a la LNEPP, las personas debían estar inscritas en la lista nominal del estado de Hidalgo	En los lineamientos se determinó que, para incorporarse a la LNEPP, las personas en prisión preventiva debían tener su domicilio en Coahuila o Estado de México. Sin embargo, es importante retomar la resolución ST-JDC-50/2023, en la cual se determinó viable que el promovente votara en el centro penitenciario en el que estaba recluido	La determinación fue que las personas estuvieran inscritas en la lista nominal en territorio nacional  Para delimitar la cantidad de boletas requeridas, se consideró como domicilio de las personas en prisión preventiva el correspondiente al centro penitenciario en el que estuvieran en reclusión

Fuente: Elaboración propia con base en la síntesis presentada de cada prueba.

Como se puede observar, los criterios para integrar la lista nominal del electorado en prisión preventiva tuvieron variaciones entre cada prueba; algunas responden a aspectos propios de la elección que se estuviera desarrollando, otros a decisiones metodológicas que buscaron hacer más eficiente el procedimiento, como es el caso de las elecciones en Estado de México y en Coahuila; sin embargo, otra más responde a acatar determinaciones de las autoridades jurisdiccionales, como es el caso del precedente<sup>1</sup> marcado en 2023 y que fue vinculante a la elección de 2024.

Las determinaciones de integración de la LNEPP para la prueba 2020-2021<sup>2</sup> vs. las de la prueba 2022-2023<sup>3</sup> podrían considerarse regresivas, toda vez que en la primera prueba se permitió a las personas en prisión preventiva de los centros penitenciarios que integraron la muestra votar sin distinguir el domicilio registrado en el padrón electoral y, por ello, hubo una participación de personas originarias, cuyo domicilio no correspondía al del centro penitenciario en el que se encontraban recluidos.

---

<sup>1</sup> ST-JDC-50/2023.

<sup>2</sup> Prueba piloto.

<sup>3</sup> Elecciones en Estado de México y Coahuila.

## Promoción de las ofertas políticas

**Cuadro 11. Comparación: promoción de las ofertas políticas**

Comparación de la promoción de las ofertas políticas	
Pruebas A y B	Prueba C y elección de junio 2024
En estas pruebas, la promoción de las ofertas políticas se realizó de forma impresa, en un formato de resumen en el que se daban a conocer las ofertas políticas. El documento formaba parte del sobre-paquete electoral de seguridad	Al igual que en las pruebas, se agregó al sobre-paquete electoral de seguridad el resumen de las ofertas políticas; sin embargo, en estas aplicaciones hubo retransmisión de debates
	Por ejemplo, en Ciudad de México en 2024, por primera vez en la historia del país hubo un debate entre representaciones de las fuerzas políticas al interior del centro penitenciario Santa Martha Acatitla

Fuente: Elaboración propia con base en la síntesis presentada de cada prueba.

En los informes de cada prueba, uno de los temas que resalta como área de oportunidad es la promoción de las ofertas políticas, se considera que el documento-resumen que se envía en los paquetes electorales de seguridad es confuso para las personas en prisión presión preventiva o bien, según reporta el funcionariado encargado de la implementación (Instituto Nacional Electoral, 2023), su lectura requiere de más tiempo del previsto y retrasa la operación del VPPP.

Será importante ver cómo impactó la retransmisión de los debates al interior de los centros penitenciarios en la percepción sobre acceso a información de las ofertas políticas; no debe perderse de vista que es una obligación brindar información sobre las candidaturas y garantizar que las personas ejerzan un voto informado.

En Ciudad de México, se fue más allá; previo a la jornada de votación anticipada, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), en coordinación con autoridades jurisdiccionales, de

seguridad y organizaciones en materia de derechos humanos, desarrolló talleres lúdicos a cargo de la ludoteca cívica del instituto, que tuvieron como finalidad invitar a las personas a ingresar su solicitud, en un primer momento, y, posterior a ello, invitarlas a ejercer su voto de manera informada. En los talleres se brindó información sobre las opciones políticas que contendían a la presidencia, la jefatura de gobierno, la alcaldía y distrito que les correspondía según el centro de reclusión. Esta estrategia se podría replicar al ámbito federal.

## Escrutinio, cómputo y resultados de la elección

La principal diferencia entre el escrutinio, cómputo y traslado de los resultados entre las pruebas y la elección de junio 2024 es el destino final en el que deben impactarse los resultados. En los casos en que los resultados se deben enviar a los OPLE, el proceso es responsabilidad del INE y los resultados se envían el mismo día a las presidencias de los institutos locales; el personal de los OPLE únicamente ocupa un cargo de observador.

En el informe integral de evaluación del VPPP en 2022-2023 (Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, 2023), se sugirió descentralizar las actividades de escrutinio y cómputo en los consejos distritales con la finalidad de reducir costos en la implementación y minimizar dificultades en la distribución de materiales y documentación; sin embargo, en la elección de 2024 se siguió el mismo modelo que en las pruebas, lo que significa que no se están atendiendo las recomendaciones técnicas.

Como se puede observar en las diferentes etapas que ha tenido la implementación del VPPP, en cada jornada se han hecho adecuaciones, algunas pueden considerarse eficientes, como la determinación del domicilio que se tomará en cuenta; sin embargo, en otras acciones poco se ha avanzado, como en la difusión de información

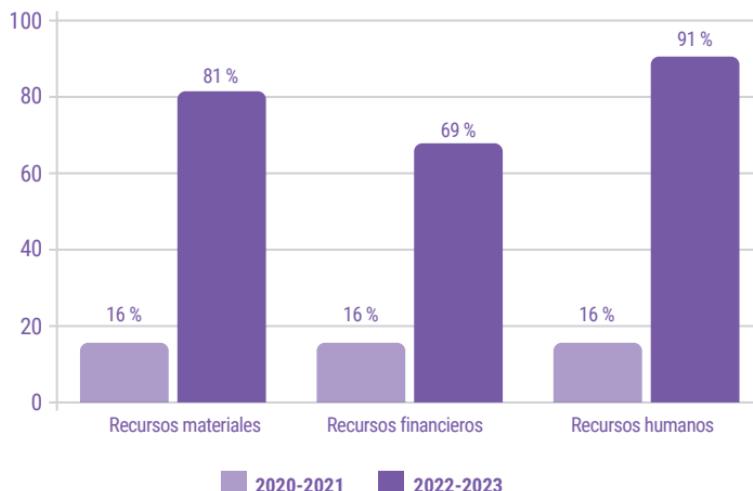
sobre las ofertas políticas. Actualmente, no hay un esquema 100 % definido más allá de que el voto se ejerce de manera anticipada tipo postal; es necesario que se defina en el ámbito federal en qué elecciones podrán participar las personas en prisión preventiva, porque, como se ha observado, el sentido progresista que han tomado las autoridades jurisdiccionales no toma en cuenta la operatividad de sus determinaciones.

## Implicaciones logísticas y financieras

Entender el impacto logístico y financiero que ha tenido implementar un nuevo modelo de votación en el país es importante para marcar una ruta de acción rumbo a próximos procesos electorales. El INE ha documentado, posterior a las pruebas, la percepción que han tenido las personas que operan el modelo.

En la gráfica 1 se puede observar la comparación respecto a las opiniones vertidas por el personal que operó el VPPP en 2021 vs. 2023, en relación con la percepción en la erogación de recursos humanos, materiales y financieros con los que contaron para llevar a cabo sus actividades.

**Gráfica 1. Comparación de la percepción en la utilización de recursos en las pruebas piloto 2020-2021 vs. 2022-2023**



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe integral de evaluación del programa piloto del voto de las personas en prisión preventiva y el Informe integral de la evaluación de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, ambos del Instituto Nacional Electoral.

La categoría de respuesta que se comparó fue “muy buena” para conocer la percepción del funcionariado que operó el VPPP. En cuanto a los recursos financieros que se han erogado, a continuación se presenta un desagregado con la información pública disponible, la cual se obtuvo a través de solicitudes de acceso a la información pública. Es relevante mencionar que solo se presentan gastos en materia de organización electoral sin considerar el gasto que otras áreas del INE y los OPLE destinan para la capacitación y difusión del VPPP.

**Cuadro 12. Recursos financieros erogados para el voto de las personas en prisión preventiva**

Año	Concepto	Monto	Erogante
2020	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	\$1,010,224.89	INE
<b>Total anual</b>		<b>\$1,010,224.89</b>	
2021	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	\$1,217,560.49	INE
<b>Total anual</b>		<b>\$1,217,560.49</b>	
2022	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo	\$22,446.46	IEEH
<b>Total anual</b>		<b>\$22,446.46</b>	
2023	Costo de documentación electoral a cargo del IEEM	\$3,896,228.16	IEEM
2023	Costo de material electoral a cargo del IEEM	\$5,292.50	IEEM
2023	Integración de los sobres-paquetes electorales de seguridad para el VPPP-Estado de México	\$17,752.84	INE
2023	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México	\$724.23	IEEM
2023	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Coahuila de Zaragoza	\$138.95	IEC
2023	Adecuaciones al Sistema de Procesamiento de Solicituds del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para Atención del Voto en Prisión Preventiva y Voto Anticipado	\$3,237,129.81	INE
2023	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	\$924,765.93	INE
<b>Total anual</b>		<b>\$8,082,032.42</b>	

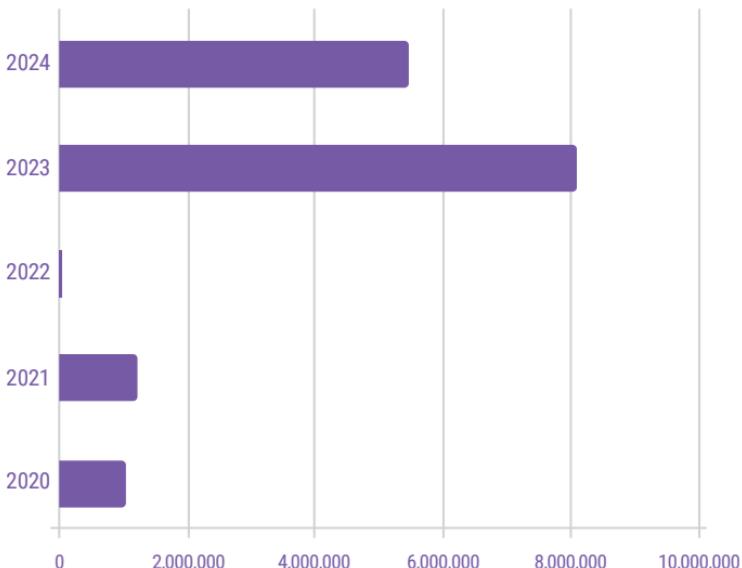
Continuación.

Año	Concepto	Monto	Erogante
2024	Adecuaciones a Sistema de Procesamiento de Solicitudes del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para Atención del Voto en Prisión Preventiva y Voto Anticipado	\$1,422,000.51	INE
2024	Voto de las personas en prisión preventiva en materia de organización electoral	\$2,811,763.52	INE
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para la instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en Ciudad de México	\$1,581.93	IECM
2024	Impresión de boletas, actas y documentación auxiliar	\$944,313.96	IECM
2024	Urnas electorales por tipo de elección y caja paquete electoral	\$14,400.00	IECM
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Chiapas	\$860.99	IEPC
2024	Procedimientos, actividades, plazos y acciones para instrumentación del voto anticipado y del voto de las personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo	\$673.49	IEEH
<b>Total anual</b>		<b>\$5,195,594.40</b>	
<b>Total</b>		<b>\$15,527,858.66</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en estados analíticos del presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral; Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2023-2024, y adendas de anexos técnicos del Instituto Nacional Electoral con el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEPC y el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En la gráfica 2 se puede visualizar el comportamiento del cuadro 12; es evidente que en 2023 hubo un incremento significativo respecto a otros años y esto se debe a lo erogado en la elección de Estado de México y el inicio de la planeación del proceso electoral concurrente 2023-2024, además de que suma la aportación de los OPLE.

**Gráfica 2. Evolución de los recursos financieros erogados**



Fuente: Elaboración propia con base en estados analíticos del presupuesto de egresos del Instituto Nacional Electoral; Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en Estado de México 2023-2024, y adendas de anexos técnicos del Instituto Nacional Electoral con el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEPC y el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

## Análisis crítico y conclusiones

El análisis de la implementación del VPPP y sus resultados en las pruebas y elección de 2024 en lo técnico representa el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en 2019; sin embargo, en el camino, las autoridades electorales y la maquinaria institucional electoral se vieron limitadas en el desarrollo de sus actividades por determinaciones de las autoridades en materia de

seguridad, incluso de poderes ejecutivos en el ámbito local involucradas en las diferentes etapas del VPPP. En estos casos no fue la autoridad quien decidió cómo y dónde ejecutar las elecciones; tampoco contaron con un respaldo legal robusto para privilegiar los principios rectores de la función electoral.

Sobre la posibilidad de que la sentencia analizada configuró un *backlash* constitucional (Timoteo, 2017), debe tomarse en cuenta que el INE y los OPLE ejecutaron lo mandatado, a pesar de ver limitado su campo de acción y su autonomía, lo cual implica un retroceso en materia de organización electoral porque, en la práctica, se violentó su autonomía. Las autoridades electorales trabajaron con base en lo que las autoridades penitenciarias permitieron; estas últimas —como se presentó en el análisis— fueron quienes determinaron en todos los casos qué población en prisión preventiva podía tener acceso al VPPP, a pesar de que la sentencia era clara sobre la plenitud de atribuciones del INE.

Para la elección de 2024, hubo casos en los que poderes ejecutivos de las entidades federativas rechazaron, en un primer momento, la implementación del VPPP en sus estados a pesar de la sentencia, pues consideraban que no existían condiciones para que el ejercicio se pudiera llevar a cabo. Fue el mismo caso con las autoridades penitenciarias, que, sin dar más información, se limitaban a informar en qué centros se podría llevar a cabo la votación, rechazando con sus actos y resistencias la determinación de la sentencia sobre el voto en prisión preventiva y generando, en la práctica, un retroceso en la garantía de este.

La reflexión que sigue es la necesidad urgente de que las autoridades jurisdiccionales tengan un diálogo permanente con la autoridad administrativa electoral encargada de organizar las elecciones. Desde el escritorio del juzgador es muy difícil prever el impacto que sus determinaciones tendrán en la organización de las elecciones. De esta manera pueden diseñarse procedimientos eficientes y viables

antes de emitir una sentencia y así reducir los costos asociados al impacto en la realidad y las instituciones. Finalmente, los tribunales deben tener presente que las autoridades administrativas tienen un conjunto importante de atribuciones y recursos limitados, los cuales deben ejercerse con criterios de planeación y eficiencia.

En la sentencia se ordenó dar vista a los órganos legislativos federales y locales para efectos de conocimiento sobre el derecho a votar de las personas en prisión preventiva; sin embargo, actualmente solo tres congresos locales (Hidalgo, Chiapas y Ciudad de México) reconocen en su normativa el VPPP. Es necesario que los órganos legislativos asuman responsabilidad sobre este tema para definir por qué cargos pueden votar las personas en prisión preventiva y establecer procedimientos específicos por tipo de elección.

La incorporación del voto en prisión preventiva en la normativa local es necesaria no solo en aspectos logísticos, sino financieros y de coordinación interinstitucional; de esta manera puede también prevenirse cualquier tipo de *backlash*. Por ejemplo, en Ciudad de México (CDMX), desde el mismo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX se estableció que el Congreso de la CDMX destinaría los recursos necesarios para el VPPP en las elecciones de 2024. Además, se establecieron ejes de acción como la creación de un comité para la organización del VPPP y la necesidad de firma de convenios entre autoridades de seguridad y electorales para desarrollar con éxito el modelo.

A escala federal y en 29 congresos locales existe omisión en la protección de derechos políticos y electorales de las personas en prisión preventiva, reconocidos por la Constitución y las autoridades jurisdiccionales. La responsabilidad de su garantía, protección y potenciación actualmente recae exclusivamente en las autoridades administrativas electorales, quienes trabajan en contextos inciertos y limitantes.

## Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Congreso de la Ciudad de México. (2023). Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Obtenido de <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos/1356-codigo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-mexico#c%C3%B3digo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-m%C3%A1xico>
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2024). Código Electoral del Estado de Hidalgo. Obtenido de [https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. (2023). Repositorio Documental INE . Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159715/Informe-Evaluacion-VPPP-PEL-2023.pdf>
- Instituto Electoral, D. E. (2023). Obtenido de <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/159715/Informe-Evaluacion-VPPP-PEL-2023.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2022). Informe sobre voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. Obtenido de <https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (s. f.). Obtenido de <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153487/UTVOPL-2024-AD1-AF-HIDALGO.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Estado Analítico del presupuesto de egresos 2021. Obtenido de <https://repositoriodocumental>.

- ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117143/eep-diciembre%202021.pdf?sequence=14&isAllowed=y
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Informe de credencialización a personas en prisión preventiva, Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/172958>
- Instituto Nacional Electoral. (2022). Informe final de la implementación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2021-2022.
- Instituto Nacional Electoral. (2022). Informe Integral de evaluación del Programa Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva Proceso Electoral Federal 2020-2021. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/132943/coe-1so-28-03-2022-p02.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2023). Informe final de la implementación de la prueba piloto del Voto de las personas en Prisión Preventiva en los estados de Coahuila y México del Proceso Local 2022-2023. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva Prueba Piloto 2020-2021. Obtenido de <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126345/CGex202112-17-ap-31-Modelo.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva En el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/126345>
- Instituto Nacional Electoral. (2022). Modelo de Operación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva En el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los Estados de

- Coahuila de Zaragoza y México. Obtenido de <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/146719>
- Instituto Nacional Electoral. (2023). Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/CGEx202311-03-ap-4-a2.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Central Electoral. Obtenido de <https://centralelectoral.ine.mx/2024/05/23/recibe-ine-26-mil-569-sufragios-de-personas-en-prision-preventiva-y-tres-mil-445-del-voto-anticipado/>
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos. Obtenido de <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164295/EEP-Marzo-2024.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Voto de las personas en prisión preventiva. Obtenido de <https://ine.mx/voto-y-elecciones/voto-de-las-personas-en-prision-preventiva/>
- Instituto Nacional Electoral. (2020). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.
- Instituto Nacional Electoral. (2021). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.
- Instituto Nacional Electoral. (2022). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.
- Instituto Nacional Electoral. (2023). Estado Analítico del ejercicio de presupuesto de egresos. Obtenido de <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147841/EEP-Diciembre-2023.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2024). Estado Analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.
- Jordan, C. A. (2022). Repositorio documental INE. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/>

- handle/123456789/146719/CGor202211-29-ap-22-VP-CHJ.pdf
- Jordan, C. A. (2022). Voto Particular al Acuerdo INE/CG822/2022. Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146719/CGor202211-29-ap-22-VP-CHJ.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-352/2018 y ACUMULADO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)
- Sala Regional Toluca del TEPJF. (2023). ST-JDC-50/2023. Obtenido de [https://www.te.gob.mx/EE/ST/2023/JDC/50/ST\\_2023\\_JDC\\_50-1250298.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/ST/2023/JDC/50/ST_2023_JDC_50-1250298.pdf)
- Secretaría General de Gobierno. (2023). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.
- Timoteo, A. (2017). Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. Obtenido de [https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional\\_4.pdf](https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_4.pdf)

