



**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** JDC/199/2023 Y  
JDC/02/2024 ACUMULADOS

**PROMOVENTES:** WENDY  
ESMERALDA NAVA ZARATE Y  
OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SECRETARIA EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DE OAXACA

**MAGISTRADA PONENTE:**  
MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA  
VELASCO

**Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a doce de enero de dos mil  
veinticuatro.**

**Sentencia definitiva** que **revoca** la respuesta otorgada por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a las solicitudes presentadas por las personas actoras, relativo al voto de Personas en Prisión Preventiva; **ordenándose** al Consejo General del Instituto emita una respuesta tomando en consideración los parámetros establecidos en la presente determinación.

**Índice**

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES .....	2
2. COMPETENCIA .....	5
3. ACUMULACIÓN .....	6
4. PROCEDENCIA .....	6
5. ESTUDIO DE FONDO.....	7
5.1. Planteamientos de la parte actora.....	7
5.1.2. Manifestaciones de la autoridad responsable.....	10
5.2. Agravios.....	11
5.3. Metodología de estudio.....	11
5.4. Cuestión a resolver.....	12
5.5. Decisión .....	12

5.6. Justificación de la decisión .....	12
5.6.1. Vulneración al principio de legalidad .....	12
6. EFECTOS DE LA SENTENCIA .....	22
RESUELVE .....	24

## GLOSARIO

<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Instituto Electoral Local</b>	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca
<b>Ley de Medios</b>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
<b>Lineamientos VPPP</b>	Lineamientos para el Voto de Personas en Prisión Preventiva
<b>PPP</b>	Personas en Prisión Preventiva
<b>Sala Regional Xalapa</b>	Sala Regional perteneciente a la Tercera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Secretaría Ejecutiva</b>	Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>VPPP</b>	Voto de Personas en Prisión Preventiva

## 1. ANTECEDENTES<sup>1</sup>

**1.1. Sentencia de Sala Superior.** El veinte de febrero de dos mil diecinueve, la *Sala Superior* emitió la resolución del juicio ciudadano federal SUP-JDC-352/2018 y acumulado. En esta sentencia, se examinó la solicitud de votar presentada por los demandantes en ese proceso, concluyendo que las personas en prisión que aún no han sido sentenciadas tienen el derecho de ejercer el voto, respaldadas por la presunción de inocencia.

Como resultado de esta determinación, se instruyó al *INE* a llevar a cabo una fase inicial de prueba antes de las elecciones de

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas corresponderán al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.



2024, con el objetivo de asegurar el pleno ejercicio del derecho al voto para aquellas personas en prisión preventiva.

**1.2. Inicio del proceso electoral local ordinario.** En sesión especial de ocho de septiembre, el *Consejo General* emitió la declaratoria formal del inicio de actividades del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en el Estado de Oaxaca.

**1.3. Acuerdo INE/CG602/2023.** Mediante sesión extraordinaria realizada el tres de noviembre, el *INE* aprobó los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral concurrente 2023- 2024, en cumplimiento a la sentencia de la *Sala Superior* en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado.

**1.4. Acto impugnado.** Mediante oficio **IEEPCO/SE/2581/2023** de tres de noviembre, la *Secretaria Ejecutiva* dio contestación a la solicitud formulada por los promoventes, relacionada con el ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

**1.5. Medios de impugnación.** En desacuerdo, se promovieron los juicios que a continuación se indican:

N°	Parte actora	Expediente TEEO	Oficio impugnado
1	Wendy Esmeralda Nava Zárate	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
2	Adrián Santiago Ruiz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
3	Manuela Escobar Muñoz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
4	Fidel Oseguera Cruz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
5	Gumersindo Pérez Roque	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
6	Laura Gena Martínez Luna	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
7	Juan Carlos Ruiz López	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023

N°	Parte actora	Expediente TEEO	Oficio impugnado
8	Pablo Hernández López	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
9	Francisco Gómez Rivera	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
10	Plácido Gaytán López	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
11	Valeriano Mendoza Valdéz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
12	Melesio Santiago Mendoza	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Luis Alberto Arguello Cicler	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Juan Pablo Morelos García	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Irvin López Díaz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
13	Jennifer Guadalupe Cruz Zárate	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
14	Meufael Rodríguez Velázquez	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
15	Joel Torres Gutiérrez	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
16	Fernando Rigoberto López Hernández	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
17	Julio César Robles Díaz	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
18	Gamaliel Pérez Acosta	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Germán Ortega Grijalba	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Eleazar Marcial Aracen	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Onésimo Marcial Aracen	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
	Jacobo Ojeda Méndez	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
19	Doralí González Cano	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
20	José López Romero	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
21	Mónica Dolores Cuevas Monzón	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023



N°	Parte actora	Expediente TEEO	Oficio impugnado
22	Esmeralda Rubí Hernández Maldonado	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
23	Laurentino López Mijangos	JDC/199/2023	IEEPCO/SE/2581/2023
24	Ramiro López Hernández	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023
25	Aristeo Bautista Sánchez	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023
26	Miguel Alfredo Jiménez Tejero	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023
27	Susana Ochoa Chávez	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023
28	Alfonso Martínez Ortega	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023
29	Esmeralda Lara Ríos	JDC/02/2024	IEEPCO/SE/2581/2023

## 2. COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral tiene competencia para conocer de los presentes medios de impugnación, al tratarse de juicios de la ciudadanía presentados por *PPP*, quienes controvierten de la *Secretaría Ejecutiva* el oficio **IEEPCO/SE/2581/2023**, en el que se les hizo de conocimiento, esencialmente que, ante la falta de regulación en la normativa local de la figura del *VPPP*, no era posible su implementación en el Estado de Oaxaca en el proceso electoral 2023-2024.

En ese sentido, se surte la competencia de este Tribunal para conocer y resolver los juicios, al ser la máxima autoridad en materia electoral en el estado, con facultades para conocer de los actos o resoluciones de los órganos del *Instituto Electoral Local* que a consideración de las personas promoventes le genera algún perjuicio al ejercicio de su derecho de votar en el proceso electoral en desarrollo en Oaxaca.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 116 fracción IV, inciso c), numeral 5, de la *Constitución Federal*; 25 apartado D y 114 BIS, de la *Constitución Local*; 104, 105, 107 de la *Ley de*

*Medios* y 22 inciso a) fracción I de la Ley Orgánica de este Tribunal Electoral.

### 3. ACUMULACIÓN

Al existir identidad en el órgano administrativo responsable y los actos reclamados, atendiendo al principio de economía procesal y con el fin de evitar el riesgo de que se dicten sentencias contradictorias, se decreta la acumulación del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano JDC/02/2024, al diverso JDC/199/2023, por ser éste el primero en recibirse y registrarse ante este Tribunal Electoral.

Lo anterior, de conformidad con los numerales 31 y 32, fracción I y II de la *Ley de Medios*.

En consecuencia, se **instruye** a la Secretaría General de este Tribunal, glosar copia certificada de la presente sentencia al expediente acumulado.

### 4. PROCEDENCIA

Los juicios en análisis resultan procedentes, al reunir los requisitos previstos en los artículos 9 numeral 1, 104 y 105, de la *Ley de Medios*.

En cada caso, se cumplen con los requisitos de procedencia, conforme a lo siguiente:

**a) Forma.** Se cumple con los requisitos formales de procedencia<sup>2</sup>, porque los juicios se presentaron por escrito, consta el nombre y firma autógrafa de quienes promueven, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan hechos, agravios y se aportan pruebas.

**b) Oportunidad.** Se considera oportuna la presentación de las demandas, al tomarse como fecha de conocimiento del acto reclamado, el que refieren los promoventes en sus respectivos

---

<sup>2</sup> Previstos en el artículo 9 de la *Ley de Medios*.



escritos<sup>3</sup>, aunado al hecho de que la autoridad responsable no refiere situación distinta a lo argumentado por los promoventes.

**c) Legitimación e Interés jurídico.** Se cumplen los requisitos en estudio, dado que los recurrentes refieren que la respuesta otorgada por la autoridad responsable vulnera de manera directa su esfera de derechos político electorales al limitar su derecho de ejercer el voto en su vertiente activa.

**d) Definitividad.** Se tiene por satisfecho el requisito porque no existe otro medio de impugnación que se deba agotar previo a esta instancia.

## 5. ESTUDIO DE FONDO

### 5.1. Planteamientos de la parte actora

En primer término, los recurrentes refieren que el oficio controvertido atenta en contra del principio de legalidad, tomando en consideración que la petición formulada por los *PPP* fue dirigida directamente al *Consejo General*, mientras que la respuesta impugnada fue emitida por la *Secretaría Ejecutiva*.

Situación que los promoventes consideran ilegal, refiriendo que la autoridad emisora de la contestación invade el ámbito de atribuciones de la autoridad a la que verdaderamente formularon la petición en cuestión, aunado al hecho de considerar que quien atendió la petición resultaba incompetente para realizar dicha acción.

La parte actora refiere que, el oficio controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado, puesto que en su consideración la autoridad de manera genérica señaló los antecedentes en los que se motiva el *VPPP*, así como la manifestación de que el *INE* emitió el acuerdo mediante el cual aprobó los *Lineamientos VPPP*.

<sup>3</sup> En términos de la jurisprudencia 8/2021 de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO”; Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, pp. 11 y 12.

Razones que los promoventes consideran que la responsable no motivó adecuadamente el hecho de contestar de manera negativa la petición formulada, precisando que, en su óptica la *Secretaría Ejecutiva* se limitó a referir que, la Legislatura local no ha regulado la figura del *VPPP* en la Entidad, situación en la que sustentó la respuesta negativa de la implementación del *VPPP*.

Por otra parte, los promoventes refieren que el oficio controvertido vulnera el principio de igualdad y no discriminación atendiendo a que se encuentra sustentado en la determinación adoptada por el *INE* en el acuerdo *INE/CG602/2023*, documento que la óptica de los recurrentes, se limita la participación política de las *PPP* al establecer que el *VPPP* únicamente se llevará a cabo en las entidades federativas que reconozcan en su legislación tal figura.

Aunado a lo anterior, los recurrentes refieren que se les trata de manera discriminatoria por el simple hecho de encontrarse privados de su libertad, situación que consideran deviene inconstitucional.

De igual forma, consideran que, la restricción impuesta respecto a que únicamente las *PPP* que se encuentren recluidas en alguna de las entidades federativas en la que las Legislaturas Locales hayan sido omisas en reconocer la figura del *VPPP* evidencia la desigualdad y discriminación por parte del Estado, al considerar que el reconocimiento de tal figura es parte de las obligaciones del Estado para garantizar el pleno ejercicio del voto de las *PPP*.

Así también, consideran que el oficio que se impugna atenta contra el principio de universalidad del sufragio en relación con el derecho al voto.

Ello, al considerar que la negativa otorgada por la *Secretaría Ejecutiva* restringe el derecho al voto de las *PPP* bajo el argumento de la omisión de regular lo relativo al *VPPP*.



En atención a ello, los recurrentes refieren que el *VPPP* se encuentra reconocido en el artículo 35, fracción I de la *Constitución Federal* en relación con el numeral 20, apartado B, fracción I, así como en los artículos 8 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con la recomendación 25° emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.

Con los citados preceptos, los recurrentes estiman que existe un margen constitucional y convencional para que la autoridad responsable hubiese podido realizar un ejercicio de maximización de derechos, específicamente en cuanto al *VPPP*.

Aunado a lo anterior, los promoventes refieren que el oficio combatido vulnera el principio de progresividad, ello, al considerar que la responsable inobserva el análisis realizado por la *Sala Superior* al resolver el juicio ciudadano federal **SUP-JDC-352/2018**, sobre todo en cuanto a la conclusión a la que arribo la citada Sala Federal respecto a que las *PPP* si tienen el derecho de votar.

En relación con lo anterior, los promoventes refieren que la respuesta otorgada vulneró el principio de progresividad previsto en el artículo 1 constitucional, en el que se ordena el alcance y la protección de los derechos humanos para lograr su plena efectividad.

Finalmente, refieren que la autoridad responsable fundamenta el oficio controvertido en el hecho de que en la legislación local no se encuentra reconocida la figura del *VPPP* dejando de observar el contenido de la jurisprudencia de la primera Sala de la *SCJN* de rubro **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”**.

### 5.1.2. Manifestaciones de la autoridad responsable.

En esencia, la autoridad responsable refiere que, el oficio que se combate se contestó atendiendo a que se reconoce que las *PPP* se encuentran en grado de vulnerabilidad, situación que motivó que se realizara un convenio con la coordinación de colaboración del *INE* con el fin de establecer las bases de coordinación para hacer efectiva la realización del proceso electoral concurrente 2023-2024 en el Estado.

Así también refiere que tomando en consideración el acuerdo *INE/CG602/2023* emitido por el *CG INE* específicamente en el artículo 8 de los *Lineamientos VPPP* en el que se estableció que **“una vez firmado el instrumento jurídico para la implementación del VPPP en las elecciones locales en las entidades que así lo prevean en su legislación local”**.

En atención a ello, la responsable consideró que no se encontraba facultada para emitir los lineamientos para la implementación del *VPPP*, aunado a ello consideró que las facultades conferidas al *Instituto Local* se limitan a organizar y vigilar el buen desarrollo de los procesos electorales.

Por otra parte, la responsable refiere que contrario a lo argumentado por la parte actora, la respuesta otorgada no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

Situación que la responsable considera no se le puede atribuir tomando en consideración lo establecido en el artículo 73, fracción *XXX* de la *Constitución Federal* en el que a su decir, se establece que *“el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que sean necesarias”*, por lo que, la responsable refiere que al carecer de facultades para legislar y al no contar con un fundamento legal no le fue posible emitir los lineamientos correspondientes.

Finalmente, la responsable refiere que siempre ha regido su actuar de manera respetuosa de los derechos humanos de los ciudadanos pertenecientes al Estado de Oaxaca, maximizando



la aplicación y vigilancia en los derechos político electorales. Considerando que no es competencia de la citada autoridad el restringir el derecho al voto de las *PPP*, por el contrario, precisa que se encuentra fuera de sus atribuciones legislar los lineamientos requeridos.

## 5.2. Agravios

Del análisis integral al escrito de demanda, se advierte que los recurrentes expresan los siguientes motivos de disenso:

- a) Vulneración al principio de legalidad
- b) Indebida motivación y fundamentación
- c) Vulneración al principio de igualdad y no discriminación
- d) Vulneración al principio de universalidad del sufragio
- e) Vulneración al principio de progresividad y no regresividad

## 5.3. Metodología de estudio

Por cuestión de metodología, primeramente, se analizará la supuesta vulneración al principio de legalidad por parte de la autoridad responsable, respecto a la falta de competencia de la *Secretaría Ejecutiva* de emitir el oficio controvertido.

Ya que, de asistirle la razón a los promoventes tal vicio resultaría suficiente para revocar el oficio impugnado lo que tendría como consecuencia que los promoventes alcanzaran su pretensión y sería infértil el estudio de los demás agravios al revocarse, el oficio impugnado.

Sin que ello le cause perjuicio, porque lo importante en el dictado de una sentencia es que se atienda la integridad de los planteamientos formulados para cumplir con el principio de exhaustividad tutelado por el artículo 17 de la *Constitución Federal*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ello bajo el criterio de la jurisprudencia **4/2000**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”. Consultable en la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.

#### 5.4. Cuestión a resolver

A partir de lo aquí expuesto, este Tribunal deberá determinar, si la respuesta emitida por la autoridad responsable, se encuentra ajustada a Derecho.

#### 5.5. Decisión

Este Tribunal considera que les asiste la razón a las personas promoventes respecto a que la *Secretaría Ejecutiva* carecía de competencia para atender la petición formulada por los accionantes, atendiendo a ello, se considera como **fundado el agravio relativo a la vulneración al principio de legalidad y suficiente para revocar el acto impugnado.**

#### 5.6. Justificación de la decisión

##### 5.6.1. Vulneración al principio de legalidad

Los recurrentes refieren que el oficio controvertido atenta en contra del principio de legalidad, tomando en consideración que la petición formulada por los *PPP* fue dirigida directamente al *Consejo General*, mientras que la respuesta impugnada fue emitida por la *Secretaría Ejecutiva*.

Situación que los promoventes consideran ilegal, refiriendo que la autoridad emisora del oficio invade el ámbito de atribuciones de la autoridad a la que verdaderamente formularon la petición en cuestión, aunado al hecho de considerar que quien atendió la petición resultaba incompetente para realizar dicha acción.

- **Postura de este Tribunal**

Para este órgano jurisdiccional el planteamiento formulado por los recurrentes resulta **fundado** en atención a lo siguiente.

Con independencia de que no se tenga constancia de que la petición fue formulada de manera directa al *Consejo General* por parte de cada una de las personas promoventes, al rendir su informe circunstanciado la responsable no desvirtúa tal



alegación. De ahí que se considera acreditado el hecho, conforme al artículo 15, numeral 1, de la *Ley de Medios*.

Aunado a ello, del análisis a lo establecido en el artículo 38 numerales I y III de la *Ley de Instituciones* precepto en el que se establecen las atribuciones del *Consejo General* tal y como se detalla a continuación:

### **Artículo 38**

El Consejo General tendrá las siguientes **atribuciones**:

I.- Dictar los acuerdos necesarios para la debida aplicación de las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confieren la Constitución Federal y la Ley General, establezca el INE;

III.- Aprobar y expedir los reglamentos internos y lineamientos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto Estatal;

De lo anterior, se deduce que si la petición que fue presentada ante la autoridad señalada como responsable versaba sobre **la intención que de manera unilateral tenían los promoventes de participar en el proceso electoral 2023-2024** -tal y como textualmente lo establece la autoridad responsable en el oficio que se controvierte-, resulta indubitable que debía de ser el *Consejo General* conforme a sus facultades quien otorgara una respuesta adecuada.

Aunado a lo anterior, del análisis a los escritos de demanda se advierte que la pretensión final de las personas promoventes, se encuentra vinculada con la implementación de medidas para garantizar su participación a votar en el actual proceso electoral local, atendiendo a que se encuentran privadas de su libertad.

Por ello, se considera que tal situación debió de ser atendida con especial cuidado y atención en relación al grado de relevancia que trae consigo el reconocimiento de los derechos de las *PPP*.

Ello es acorde a la línea de interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que, las determinaciones en donde se ventilen o analicen derechos sustanciales **vinculados a un proceso electoral**, actualizan la competencia del *Consejo General*, dado que es un órgano terminal el cual dota de certeza y definitividad a los actos emanados del Instituto Electoral<sup>5</sup>.

Ahora bien, se debe de precisar que la *Secretaría Ejecutiva* en el oficio que se controvierte, de manera equivocada concluye que el *Instituto Electoral Local* **carece de competencia para legislar** respecto al reconocimiento del *VPPP* en la legislación local, situación que fue vinculada por la autoridad responsable al acuerdo INE/CG602/2023.

Contrario a lo señalado, para este órgano colegiado, la autoridad señalada como responsable inobserva que la pretensión última de los promoventes es participar -desde su condición- en el proceso electoral local en curso, y no así que fuese la autoridad administrativa electoral quien “adecuará la normativa local” para alcanzar su pretensión.

Sobre este particular, la *Sala Superior* ha considerado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley<sup>6</sup>.

Así, del análisis a los artículos 25, Base A, y 114 TER, párrafos primero y segundo de la *Constitución Local*, así como en lo dispuesto por los numerales 31, fracciones I, II, III y V y 38, fracciones II, II, XIII y LXIII de la *Ley de Instituciones*, se llega a la conclusión de que el *Consejo General* cuenta con una facultad regulatoria, en su calidad de órgano constitucional

---

<sup>5</sup> Véase los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP-507/2016, SUP-RAP-79/2017, SUP-JDC-106/2019 y SX-JDC-528/2021.

<sup>6</sup> Al resolver el juicio de clave SX-JDC-427/2023 y acumulados.



autónomo que posee una misión y atribuciones concretas previstas en los citados preceptos.

En sintonía con lo anterior, si el *Instituto Electoral Local* atendiendo sus facultades es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral, resulta evidente que se encuentra plenamente facultado para emitir lineamientos y medidas con las que se garantice el debido ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos pertenecientes al Estado de Oaxaca.

Por otra parte, este Tribunal no pasa por alto que, si bien es cierto, le asiste la razón a la responsable en cuanto a que, uno de los requisitos previstos en los *Lineamientos VPPP* es el hecho de que la citada figura se encuentre reconocida en la norma local y al caso en concreto, en el Estado de Oaxaca no se ha regulado lo relativo al derecho de votar de las *PPP*.

En consideración de este Tribunal, ello no es un impedimento para que el *Consejo General* en caso de ser procedente ejerza su facultad reglamentaria, al existir un amplio marco normativo internacional respecto al derecho de las personas en prisión preventiva para poder votar.

En efecto, el capítulo I, sección 2ª artículo 1 de las **Reglas de Brasilia** sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad<sup>7</sup> aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en dos mil ocho y actualizadas en la XIX Cumbre de dos mil dieciocho, en las que México fue participante (invocadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Profesores de Chañaral

<sup>7</sup> Consultables en la página electrónica oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30061.pdf>

Se invocan como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo señalado en la tesis I.3o.C.450 C (10a.), de rubro: **HECHO NOTORIO. LO CONFIGURA LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA EN EL PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMO PÁGINA ELECTRÓNICA OFICIAL DE GOBIERNO.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, noviembre de dos mil veintiuno, Tomo IV página 3367.

y otras Municipalidades Vs. Chile), se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el caso, la privación de la libertad se considera como una causa de vulnerabilidad<sup>8</sup>.

Así, los países signatarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 23.2 de dicho instrumento dispone que los Estados pueden reglamentar mediante ley el ejercicio de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Ahora, la ausencia de una mención específica de la sujeción simple al proceso penal, ha llevado a la Comisión Interamericana a establecer que en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva **el derecho al voto está garantizado por el propio artículo 23.2 de la Convención**<sup>9</sup>.

En ese sentido, ha señalado **la obligación de los Estados signatarios de la Convención (entre ellos México) de garantizar el derecho al voto de las personas mantenidas en prisión preventiva**<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y **la privación de libertad**.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013, págs. 104 y 105

<sup>10</sup> Con lo cual, de acuerdo con los artículos 23 de la Convención Americana y XX de la Declaración Americana, corresponde a los Estados adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para garantizar en la práctica que las personas mantenidas en prisión preventiva pueden ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad con el resto de la población electoral". *Ibíd.*, parr. 276



Al respecto, la *Sala Superior*<sup>11</sup> consideró que la suspensión de derechos establecida en la fracción II del artículo 38 constitucional no es absoluta ni categórica.

Destacó que el artículo 133, de la *Constitución Federal* considera como Ley Suprema de la Unión a los tratados internacionales, por lo que, si los derechos y prerrogativas constitucionales son susceptibles de ampliarse en los ordenamientos que conforman la Ley Suprema de la Unión, era válido recurrir a éstos para aplicarlos cuando prevean una situación jurídica de mayor tutela de tales derechos.

A partir de ello, valoró que cuando no exista una resolución condenatoria no es viable la suspensión del derecho político-electoral de votar.

Determinó que las personas a las que se les prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debería impedir su derecho a votar<sup>12</sup>.

En otro asunto<sup>13</sup>, argumentó que la calidad de “sujeto a proceso” no significa una condena, conforme al principio de presunción de inocencia debe entenderse que la suspensión de los derechos es consecuencia solamente de la privación de la libertad y con ello de la imposibilidad material y jurídica de ejercer un cúmulo de diversos derechos que integran la esfera jurídica del gobernado.

Con base en lo anterior, concluyó que no operaba la suspensión de derechos prevista en el artículo 38, fracción II, de la *Constitución Federal*, a pesar de estar sujeto a un proceso penal en el cual aún no se le había dictado sentencia

<sup>11</sup> Véase el expediente SUP-JDC-352/2018.

<sup>12</sup> Con base en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y al alcance normativo fijado por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas en la Observación General número 25 de su Quincuagésimo Séptimo período de sesiones en mil novecientos noventa y seis, en el sentido de que: “a las personas a quienes se prive de la libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”

<sup>13</sup> Expediente SUP-JDC-98/2010.

condenatoria y, por ende, quedan expeditos sus derechos político-electorales.

Por estos y otros casos, permitieron la integración de la **jurisprudencia 39/2013** de rubro: **“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.”**

No se debe inadvertir que, al resolver el expediente SUP-JDC-352/2018 -sentencia que da origen al acuerdo INE-CG602/2023-, la autoridad federal determinó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, por lo que ordenó al *INE*, para que implementara mecanismos para el ejercicio de voto activo de las personas sujetas a proceso penal, privadas de su libertad, ordenando establecer el cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar, con la finalidad que ese derecho se garantice en las elecciones de dos mil veinticuatro.

Aunado a lo anterior, ordenó dar vista a los Órganos Legislativos de las entidades federativas, ello, tomando en consideración el reconocimiento del derecho al voto activo de las personas en reclusión sin sentencia ejecutoriada, para efectos de conocimiento.

Por lo expuesto, se colige que jurídicamente, la emisión de un auto de formal prisión o vinculación a proceso no involucra necesariamente la privación de la libertad del respectivo procesado, por lo que sólo tiene sentido reconocerse como un impedimento al ejercicio del voto cuando exista realmente un obstáculo material que evite a la persona procesada poder acudir a votar, como es estar efectivamente privado de su libertad.



Así, podemos entender dos conclusiones, primero, que las personas en prisión preventiva sí tienen derecho a votar y, segundo, para que ello suceda es necesario eliminar obstáculos a partir de medidas que hagan posible ese derecho.

- **El voto activo es un elemento de socialización**

Como se ha señalado, la importancia de que una persona se encuentre sujeta a un proceso penal y que circunstancialmente esta privada de su libertad, no le impide conservar con su ciudadanía ni ejercer su derecho.

Ese voto activo representa el ejercicio primigenio de la expresión ciudadana que permite elegir y legitimar a quienes pretenda sean sus representantes en los diferentes cargos de elección popular, y así, exigir la tutela y respeto de sus otros derechos fundamentales.

De ahí que, tal como ha desarrollado la jurisprudencia, las personas en prisión preventiva sí tienen el derecho a votar.

Su voto activo es la herramienta que les da voz y constituye una medida de inclusión, contribuyendo a una democracia que no discrimina, sino que abona al reconocimiento de los derechos humanos de su ciudadanía.

- **No existe razonabilidad en la suspensión del voto a las personas en prisión preventiva**

La *Sala Superior*<sup>14</sup> ha establecido que se deben eliminar los obstáculos para el ejercicio del derecho a votar, porque las personas sujetas a proceso penal, sin ser condenadas, gozan del derecho de presunción de inocencia, por lo que se determinó que deben continuar en el uso y goce de todos sus derechos.

---

<sup>14</sup> Al resolver el expediente SUP-JDC-2045/2007.

Así, también la *SCJN*<sup>15</sup> determinó que el artículo 38, fracción II, no puede entenderse como una prohibición absoluta y debe ser limitado e interpretado conforme el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución.

**- Exigencia de una interpretación evolutiva y conforme a los tratados internacionales**

Como se explicó, de la jurisprudencia nacional e internacional se advierte que la suspensión del artículo 38, fracción II, constitucional, debe entenderse de manera evolutiva y no puede entenderse cuando no se cuenta con una sentencia ejecutoriada, como es el caso de personas en prisión preventiva, de manera que las personas que están en esta condición sí tienen derecho a votar.

Sin embargo, el hecho de que la persona esté privada de su libertad, implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho. Ante el reconocimiento del derecho existe una obligación de hacer.

A partir de una interpretación evolutiva y conforme a los criterios antes reseñados la suspensión de derechos no puede entenderse cuando no se cuenta con una sentencia ejecutoriada, como es el caso de personas en prisión preventiva.

El hecho de que la persona esté privada de su libertad, implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, de manera que sí tienen el derecho a votar, aunque tienen obstáculos físicos para ejercer su derecho.

Finalmente, la *Sala Superior*<sup>16</sup> ha sostenido que el *INE* **está facultado para implementar directrices con el propósito de**

---

<sup>15</sup> Al analizar las acciones de inconstitucionalidad **33/2009 y acumuladas** emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente SUP-JDC-352/2018

<sup>16</sup> Véase SUP-JDC-427/2023.



**hacer efectivos diversos principios constitucionales,** mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que estos se proyecten como auténticos mandatos de optimización, siendo en el caso en concreto el principio de universalidad del sufragio y, si bien, es cierto que el referido criterio reconoce la facultad del *INE* de reglamentar para proteger principios constitucionales, dicha facultad debe de entenderse atribuible de igual manera al *Instituto Electoral Local*.

Conforme a lo anterior, se tiene que el parámetro de regularidad constitucional contiene el derecho al voto de las personas en prisión preventiva y la facultad reglamentaria del *Consejo General*.

Ahora bien, la facultad reglamentaria, entendida como la atribución conferida por la normativa jurídica a ciertos órganos de autoridad, se materializa mediante la emisión de normas jurídicas abstractas, impersonales y de cumplimiento obligatorio. Su propósito radica en asegurar en el ámbito administrativo el exacto acatamiento de la ley.

En este contexto, si el Consejo General, en virtud de sus atribuciones, tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral, resulta evidente que se encuentra plenamente facultado para establecer lineamientos y medidas que garanticen el debido ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos pertenecientes al Estado de Oaxaca.

Ante ello, el *Consejo General* se encuentra obligado a observar el reconocimiento del derecho al voto de las personas en prisión preventiva; la facultad reglamentaria que le confiere la ley, y las determinaciones del *INE* que regulan el ejercicio del derecho al voto activo de las *PPP*, para considerar los aspectos técnicos, operativos y procedimentales al momento

de analizar las solicitudes que le fueron presentadas por las personas actoras.

Por lo explicado con antelación, con fundamento en el artículo 108, numeral 1, inciso b) de la *Ley de Medios*, lo procedente es **revocar el oficio controvertido** para el efecto de que sea el *Consejo General* quien emita una respuesta a la solicitud presentada por las personas promoventes debiendo tomar en consideración los parámetros antes establecidos.

## 6. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Conforme a lo resuelto en la presente sentencia, se emiten los siguientes efectos:

Al resultar **fundado y suficiente** el agravio relativo a la vulneración al principio de legalidad, como se anunció, lo procedente es **revocar** el oficio impugnado, para los siguientes efectos:

- Dentro del plazo de **siete días naturales**<sup>17</sup> siguientes a la notificación de la presente sentencia, el **Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**, deberá emitir una respuesta de **manera particular a cada una de las personas actoras**, en la que, de ser necesario se allegue de mayores elementos **para tener certeza de la situación jurídica actual de cada una de ellas**, de considerarlo necesario podrá **requerir** a la Subsecretaría de Prevención y Reinserción Social Dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Oaxaca, para que en vía de colaboración remita la información, a efecto de poder brindarles una efectiva orientación para que estén en plenas condiciones de ejercer sus derechos político-electorales.

---

<sup>17</sup> Ello por tratarse de un asunto concerniente al proceso electoral local ordinario en curso, por tanto, para efectos del cómputo de plazos, resulta aplicable la regla relativa a que todos los días y horas son hábiles, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 7, numeral 1, de la Ley de Medios.



Para cumplir con lo anterior, deberá tomar en cuenta las consideraciones de este Tribunal respecto a la situación de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas promoventes, aplicando para ello:

- a) Las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.
- b) El marco internacional respecto al Derecho de votar de las personas privadas de su libertad sin sentencia condenatoria, precisados en la presente ejecutoria.
- c) Lo resuelto por la *Sala Superior* en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado.
- d) El acuerdo INE-CG602/2023, emitido por el Instituto Nacional Electoral, por medio del cual aprobaron los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral concurrente 2023- 2024, en cumplimiento a la sentencia de la *Sala Superior* dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado.
- e) El acuerdo INE-CG672/2023, emitido por el Instituto Nacional Electoral, por medio del cual se aprobaron los Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores de las personas en prisión preventiva.

Hecho lo anterior, deberá notificarles personalmente la respuesta a los autorizados de los actores en el correo electrónico aportado en sus escritos de demanda respectivamente.

Realizadas las acciones anteriores, deberá informar a este Tribunal dentro de las **veinticuatro horas** siguientes acompañando las constancias respectivas, **incluidas las de notificación.**

**Bajo apercibimiento** que, en caso de no cumplir con lo ordenado en el plazo concedido, se les impondrá a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral Local, como medio de apremio una **amonestación de manera individual**, de conformidad con lo establecido en el artículo 37, inciso a) de la *Ley de Medios*.

Por lo expuesto y fundado, se:

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios enunciados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** el oficio impugnado para los efectos precisados en la presente sentencia.

**Notifíquese por correo electrónico** a la parte actora, mediante oficio al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; así como para conocimiento **a la Sala Regional Xalapa** primeramente por **correo electrónico** y posteriormente **por paquetería especializada**; y por estrados a los demás interesados, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la *Ley de Medios*.

Así por **unanimidad de votos**, lo resuelven y firman, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Electoral **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo** y Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González, Secretario General de este Tribunal** que autoriza y da fe.