

## **Votar en prisión: ampliación del demos y transformación de “ciudadanía”**

José Francisco Véliz

Melissa Amezcua Yépiz

### **Resumen**

El voto activo y la participación política de las personas en prisión preventiva habían sido suspendidos hasta el proceso electoral 2021 cuando por primera vez en la historia del país se organizaron elecciones dentro de Centros Penitenciarios para permitir a mujeres y hombres ejercer el derecho al voto. El propósito de esta ponencia es analizar la experiencia del voto de personas en prisión preventiva en el proceso electoral 2023-2024 desde una perspectiva de los derechos de la ciudadanía y la participación política en democracia. Con base en el análisis de aspectos clave de la implementación del voto en los estados y los debates que en la esfera pública ha provocado la restitución de derechos políticos a personas en prisión, la ponencia ofrece una discusión de los retos institucionales y democráticos de la ampliación de derechos políticos a personas privadas de su libertad.

En junio del 2018 dos personas de auto-adscripción Tzotxil (recluidas sin haber sido sentenciadas) en el CEFERESO en Chiapas interpusieron un recurso a la Sala Superior del TEPJF para protección de derechos políticos para Personas en Prisión Preventiva PPP.

El 20 de feb del 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que las personas en prisión preventiva (que no han sido sentenciadas) tienen derecho a votar en razón de que se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia.(obstaculizar su derecho al voto es un acto discriminatorio y en contradicción con derechos humanos) Esta sentencia también determinó que el INE debía diseñar e implementar un programa piloto para asegurar el derecho al voto a todas las ppp para el proceso electoral del 2024.

Ese mismo año el INE presentó el Modelo Piloto de Operación para el VPPP (el cual se aplicó por primera vez en las elecciones del 6 de Junio 2021 para elecciones de diputaciones federales). A la fecha dos entidades más, (Hidalgo y Coahuila) han implementado acciones para asegurar el voto de las PPP en sus últimos comicios electorales. La CDMX se encuentra preparando el modelo para aplicarse en las próximas elecciones en 2024.

La restitución del derecho al voto a PPP por una vía de jurisprudencia inclusiva, y motivada por una demanda ciudadana demanda un análisis que considere las experiencias de implementación a la luz de las oportunidades y retos que la restitución del derecho al voto significa para la población privada de su libertad. Con este propósito esta ponencia se divide en tres secciones. Primero señalamos algunos de los debates que activa la cuestión del voto a personas en prisión en una comunidad política. Nos interesa puntualizar cuáles son los argumentos centrales que se elaboran desde la teoría democrática para la exclusión de ciertos grupos de los derechos de la ciudadanía, así como las críticas que también desde la teoría democrática se formulan para cuestionar los fundamentos de dicha exclusión. Asimismo, consideramos que la ampliación y restricción del electorado (del demos) es una pregunta central a comprensión de la

democratización como un proceso dinámico (de avances y de retrocesos). La segunda parte situará el caso mexicano en un contexto más amplio con la intención de señalar similitudes y contrastes con otros casos. La tercera parte se enfoca en la descripción de la implementación del MP los comicios electorales del 2021-2023, que incluye el modelo piloto (2021); el VPPP en Coahuila e Hidalgo (2022), Estado de México (2023) y a nivel nacional en el proceso electoral 2023-2024.

### **El VPPP un debate en construcción**

La posibilidad de que las personas en prisión preventiva puedan votar en 2024 no ha motivado interés entre los partidos políticos ni en la esfera pública en general; para los partidos políticos, y desde la perspectiva de competencia dicha población pareciera no significar un acicate para fortalecer sus electorados. Tampoco es un tema cuya formulación en la esfera pública genere adhesión y popularidad a los políticos, dada la polémica que sigue generando. Se estima que aproximadamente 90 mil personas estarían en condiciones de ejercer el voto 2024. Si bien no se trata de un porcentaje, podríamos decir, definitorio de un proceso electoral sí refiere a una población sistemáticamente excluida del ejercicio de derechos políticos y de la membresía política.

La sentencia que estableció la inconstitucionalidad de la restricción al VPPP no ha generado un debate público adecuado, y en gran parte esto se puede explicar por los desafíos prácticos y políticos para hacerlo realidad, mismos que señalaremos más adelante. La usencia de un debate al respecto es también comprensible si consideramos que en México se ha considerado legal y legítimo que se suspendan los derechos políticos de las personas que cometan un crimen. Sin embargo, las justificaciones que se han ofrecido para esta y otras formas de exclusión electoral han sido analizadas insuficientemente. Antes de situar el caso de México en el contexto internacional y señalar algunas tendencias generales y particularidades señalamos dos líneas de análisis motivadas por la restitución de DDPP a PPP en el país. 1) una, de naturaleza normativa, es el tratamiento de las justificaciones de la exclusión electoral de ciertos grupos poblacionales; 2) la segunda, más de corte empírico nos dirige al análisis de los procesos y ciclos de democratización, de expansión del demos; mejora de las instituciones representativas y luchas por una mayor inclusión. Motiva diversas preguntas, por ejemplo: ¿cómo se originan estos procesos de ampliación del demos? ¿qué relación guardan (estas reformas/acciones afirmativas) con lógicas estratégicas y de competencia electoral?

Respecto a la primera, la exclusión electoral de personas en prisión se ha justificado desde teorías punitivistas (donde predomina el derecho penal como herramienta de castigo), desde la teoría de la ciudadanía (concepciones tanto liberales como republicanas de la ciudadanía) y a partir del principio de la auto-determinación, que es central a la teoría democrática.

La concepción republicana que formula la ciudadanía en términos de virtud cívica justifica la exclusión en función de la ausencia de compromiso cívico manifiesto en las personas

que cometen un crimen. Por otro lado las concepciones liberales sostienen la legitimidad de la exclusión con base a la violación del contrato social. Sin embargo, la teoría republicana no puede demostrar que los electores con derechos sí son ciudadanos virtuosos y de ejemplaridad cívica. Y la teoría liberal encuentra sus límites al suponer que cualquier acto de disputa o a la ley viola el contrato social.

La idea de la auto-determinación democrática es la más robusta en su justificación de la exclusión electoral. Partiendo del principio del demos como una comunidad con límites que son necesarios y legítimos; así como de la idea de que los derechos electorales no son fundamentales ni inviolables, esta posición sostiene que con base a su derecho de auto-determinación una comunidad puede decidir los límites de su electorado para mantener la integridad democrática.

La restitución del VPPP es también relevante en tanto que pone al centro la teorías de democratización. El electorado es el punto de partida de una democracia, no su fin; y es crucial distinguir y analizar en qué contextos y bajo cuáles criterios el electorado experimenta ciclos de ampliación y restricción. La democratización no es siempre un proceso lineal de inclusión y liberalización. Por el contrario, frecuentemente esos procesos van a la par de acciones exclusionarias (exclusionary safeguards). Examinar los debates en torno a la inclusión de grupos/sectores excluidos, discriminados o marginados es crucial para comprender los actores y sus motivaciones, así como conocer cómo los límites de la ciudadanía son constantemente renegociados.

La teoría democrática puede orientar el cuestionar los fundamentos sobre los cuáles justificamos la exclusión no sólo física sino política y simbólica de un grupo poblacional.; se debe cortar todo lazo con esas poblaciones?

En México hasta la sentencia mencionada, el derecho a vppp se limitaba por la “imposibilidad de acercarse al voto” a esta población. Las implementaciones piloto nos muestran un interesante (no libre desafíos) proceso de restitución de estos derechos.

### **Contexto/Antecedentes: breve presentación del lugar de México respecto a otros países en la protección de derechos políticos a personas en prisión.**

La restitución de los derechos civiles y políticos de las personas en prisión en el panorama mundial es sumamente complejo, existen legislaciones diferentes en todos los países y la capacidad legal de las personas en prisión para votar varía de un país a otro y está influenciada por factores políticos, sociales y culturales. Los avances en la materia han incrementado significativamente en los últimos veinte años, por lo que podemos analizar una creciente ola de acciones de democratización en términos de establecer garantías tanto legales como institucionales que generen oportunidades efectivas del ejercicio de la autonomía moral individual mediante el voto.

El voto de las personas en prisión parte del reconocimiento como ciudadanos de las personas privadas de la libertad, este reconocimiento no tiene claridad en muchas legislaciones del mundo dando como resultado una diversidad de condiciones jurídicas a partir de las cuales se ha logrado

avanzar en el *enfranchisement* o concesión del derecho al voto de los prisioneros. El reconocimiento jurídico de las personas en prisión o prisión preventiva como ciudadanos es un tema complejo y obedece a cuestiones propias del derecho, por lo que únicamente analizaremos los procesos que han logrado el voto de las personas en prisión en los diferentes países del mundo y el cómo México se posiciona frente a ellos.

## EUROPA:

La enorme diversidad de países que conforman el continente europeo resultan en una pluralidad de legislaciones y diseños jurídico-electoral difícil de analizar uno por uno, por lo que analizaremos la postura del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) respecto al derecho al voto de las personas en prisión mediante los casos *Hirst vs. Reino Unido* y *Scoppola vs. Italia* ya que estos han sido los dos antecedentes jurídicos más importantes en la materia. Primero tenemos que aclarar que el TEDH es un tribunal internacional encargado de interpretar y garantizar la aplicación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) en Europa, forman parte de él todos los Estados europeos menos: Rusia, Bielorrusia y la Ciudad del Vaticano (Rodríguez, 2013).

En 2005 John Hirst un preso británico que cumplía una condena de prisión de por vida, presentó una demanda ante el TEDH, alegando que el Reino Unido violaba su derecho a participar en elecciones libres y justas, esto amparado por el artículo 3 del protocolo primero del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El TEDH falló a favor de Hirst concluyendo que el Reino Unido había violado sus derechos al imponer una prohibición total e indiscriminada del voto de los presos, el tribunal argumentó que, si bien los Estados miembros del Consejo de Europa tenían un margen de apreciación en esta cuestión, la prohibición total y desproporcionada del voto a las personas en prisión debía de ser revalorada, mediante restricciones basadas en la gravedad del delito y la duración de la condena. El fallo a favor de Hirst hizo que el Reino Unido revisara su legislación electoral para permitir que algunos presos ejerzan su derecho al voto, esto dio como resultado un antecedente legal para la apertura de la participación electoral de las personas en prisión para todos los países europeos.

El caso *Scoppola vs. Italia* con sentencia en 2012 es el otro caso relevante para entender la postura del TEDH respecto al voto de las personas en prisión, el señor Scoppola fue condenado a cadena perpetua por lo que se le prohibió ejercer cargos públicos y el derecho al voto permanentemente. En esta ocasión la Gran Sala del TEDH realizó las pruebas sobre fines legítimos y proporcionalidad, concluyendo que el Código Penal italiano contemplaba dichas penas adicionales y que a diferencia de Reino Unido las disposiciones legales definen las circunstancias en las que las personas en prisión pueden ser privadas del derecho al voto, por lo que no tienen un carácter automático, general e indiscriminado (Jarquín, 2022).

Ambos casos nos dejan ver la postura del TEDH al reconocer que los Países miembros tienen libertad de apreciación para introducir restricciones a los derechos políticos y electorales siempre y cuando se persiga un fin legítimo y que la medida sea proporcional, esta relativa libertad da como resultado las diferentes legislaciones y posturas de los Estados miembros del CEDH. La

mayoría de los países han implementado modelos en donde las personas en prisión pueden votar bajo una serie de restricciones específicas.

En Alemania como en gran parte de los países europeos las personas en prisión tienen derecho al voto en las elecciones federales, regionales y europeas bajo una serie de restricciones, principalmente se diferencia la pérdida de la capacidad legal para votar de la condena penal, por lo tanto no todas las condenas privan el voto, únicamente las condenas por ciertos delitos políticos o electorales graves como traición o corrupción electoral, estas restricciones legales cambian de país a país y de igual forma hay países cuya legislación prohíbe expresamente el voto de cualquier persona en prisión, esto es debido a que los fallos del TEDH no son vinculantes a las leyes de los países.

En España debido a una reforma de la legislación electoral en 2011 las personas en prisión tienen una base legal para ejercer el sufragio activo, únicamente carecen de derecho de sufragio: "los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento" (LOREG,2022). Por lo cual a las personas sin sentencia ( o en prisión preventiva) no se les aplica prohibición, y obedeciendo a las posturas del TEDH un juez tiene que restringir el derecho de forma particular a las personas sentenciadas. La aplicación institucional de las acciones para hacer efectivo el derecho al voto de las personas en prisión es muy similar al caso mexicano, en ambos países los reclusos ejerzan el derecho al voto de forma anticipada mediante correo y tienen que solicitar a las autoridades penitenciarias y electorales su deseo de hacer efectivo su derecho, sin embargo, en las elecciones españolas de 2019 únicamente el cinco por ciento de los prisioneros facultados votó, por lo que abstencionismo dentro de las prisiones es un factor a tomar en cuenta en la implementación de modelos de voto en prisión (Trejo,2022).

## NORTEAMERICA

El caso estadounidense es de suma importancia debido a la gran incidencia política que tiene en los países latinoamericanos especialmente en México, cuestiones como la crisis carcelaria que vive el país son importante para la búsqueda de restitución de derechos políticos de los prisioneros, una constante que se presenta en Estados Unidos son las diferentes legislaciones por estado ya que es una república federal cada Estado legisla de manera independiente temas como el derecho de las personas privadas de la libertad a votar. Esto se asemeja a México en medida que cada Estado mexicano tiene que modificar su legislación electoral para permitir que las personas en prisión voten en elecciones locales.

En la actualidad solamente los Estados de Maine y Vermont, así como el Distrito de Columbia no cuentan con ninguna restricción sobre los prisioneros que buscan ejercer su derecho al voto, solamente veintiún Estados restituyen el derecho a votar una vez cumplida la sentencia, los Estados restantes tienen prohibiciones diferentes una vez cumplida la sentencia.

El sistema electoral y la forma de gobierno propios de Estados Unidos hacen sumamente volátil la legislación acerca de acciones democratizantes a nivel nacional como el derecho al voto de las personas en prisión, la falta de consenso entre los Estados hace que se retrasen este tipo de

acciones ya que se vuelven parte de cuestiones sociales y electorales inherentes de cada Estado, ignorando los tratados internacionales firmados por el país, lo mismo podría replicarse en México si no existe la voluntad política de parte de los congresos locales de modificar la legislación electoral local en aras de permitir que las personas en prisión preventiva puedan votar en la elecciones locales.

El 31 de octubre de 2002, la Corte Suprema de Canadá dictaminó mediante el caso *Sauvé vs. Canadá* que la sección de la Ley de elecciones de Canadá que impedía votar a los reclusos que cumplían condenas de dos o más años contravenía la Carta, así se logró el respeto del sufragio de las personas en prisión, ya que su prohibición no representa propiamente un castigo. Actualmente todos los canadienses que tengan 18 años o más el día de las elecciones y que actualmente están encarcelados en una institución correccional o en una penitenciaría federal en Canadá pueden votar mediante voto anticipado (doce días antes) al día de los comicios en papeleta especial para elecciones parciales federales.

El caso canadiense es relevante por la similitud en tanto a interpretación y procesos judiciales con Estados Unidos, los tres países norteamericanos tienen distintas legislaturas y contextos sobre la restitución de derechos de prisioneros, pero sin duda Canadá es el más progresista de los tres, cabe destacar la participación de las personas en prisión en Canadá ya que en las elecciones de 2011 el cincuenta y cuatro por ciento de los prisioneros facultados para votar ejercieron su derecho, y en la elecciones de 2015 el cincuenta por ciento (Trejo, 2022), Canadá es de lo pocos países que cuenta con una participación tan alta y sobretodo constante de la población carcelaria, sin duda la implementación y consolidación del modelo canadiense es ejemplo para México.

## LATINOAMÉRICA

A nivel Latinoamérica se han conseguido avances importantes en el derecho al voto de las personas en prisión, la particularidad de los países latinoamericanos es la figura de la prisión preventiva “la prisión preventiva, es una medida cautelar, que consiste en privar de la libertad personal a alguien, mientras dura su procedimiento” (Morillas, 2006) y como en las distintas legislaturas que permiten el voto a presos solamente se les brinda a aquellas personas en prisión preventiva, este es el caso de Argentina, Ecuador, Puerto Rico, Brasil Colombia y recientemente México (Montenegro, 2020). La mayoría de los países pertenecientes a la OEA han tenido avances significativos en la búsqueda de la restitución de los derechos políticos, algunos casos excepcionales son los de Panamá y Costa Rica donde no existen restricciones para que las personas en prisión ejerzan el derecho al voto.

En el contexto latinoamericano existe la constante jurídica de acatar a los tratados internacionales para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, esto para oponerse a interpretaciones restrictivas en legislaciones nacionales, estos tratados son utilizados para darle mayor tutela a los derechos civiles y políticos de las personas en prisión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) son algunas de las

organizaciones internacionales que han dictaminado la necesidad del respeto de los derechos políticos de las personas en prisión preventiva.

### Argentina

Actualmente el Código Electoral Nacional reconoce el derecho a votar a las personas procesadas que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, esto mediante el Registro de Electores Privados de Libertad, que es elaborado por la Cámara Nacional Electoral, las personas en situación de prisión preventiva pueden emitir su voto en las unidades carcelarias en que se encuentren bajo detención (Trejo, 2022), la similitud con el modelo mexicano tanto en la implementación del modelo como en la legislación son de suma relevancia ya que a diferencia de otros países no latinoamericanos, Argentina y México comparten un contexto similar en tanto a problemas de hacinamiento e ingobernabilidad, es de destacar la alta participación de las personas en prisión sufragantes de Argentina ya que en las elecciones de 2019, 57 mil personas en prisión se registraron para votar, a su vez la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) busca desde 2017 revertir la situación restrictiva del derecho al voto de las personas en prisión con sentencia, para que todas las personas en prisión puedan ejercer su derecho al voto.

### Colombia

En Colombia la Sentencia No. T-324/94 de 1994 es el inicio legal del restablecimiento de los derechos políticos de los prisioneros sindicados (en prisión preventiva), a partir de esta sentencia se iniciaron los cambios legales correspondientes para garantizar el voto de los prisioneros sin sentencia en Colombia. A partir de 1994 y hasta la fecha se ha disputado una serie de batallas legales debido a discrepancias entre las diferentes constituciones en la historia de Colombia y distintas leyes y amparos que han obstaculizado el pleno ejercicio del voto de las personas privadas de la libertad. A pesar de ello una pequeña cantidad de prisioneros sindicados han logrado ejercer su voto en las elecciones colombianas a lo largo de los años.

El principal problema con el caso colombiano es la falta de transparencia de los datos, ya que no hay suficientes registros públicos sobre la votación de las personas en prisión preventiva, ni la Registraduría Nacional ni el Consejo Nacional Electoral han realizado acciones para consolidar el derecho al voto de los sindicados, esta falta de coordinación entre autoridades imposibilita el poder perfeccionar el modelo ya que la información no se comparte, el caso mexicano no sufre de este mal ya que el INE ha sido ampliamente vocal y abierto con sus procesos dando acceso a observadores independientes y asociaciones civiles que participan del mejoramiento constante del modelo.

### Panamá y Costa Rica

Tanto Panamá como Costa Rica han sido sumamente vanguardistas en la materia, implementando y consolidando modelos que sirven de ejemplo para todo el mundo. En Costa Rica desde 1996 todas las personas en prisión “salvo los declarados judicialmente en estado de interdicción y los condenados cuya sentencia imponga de manera específica la indicada pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos” (González, 2006) pueden ejercer de forma efectiva

su derecho al voto, la legislación nacional ha reforzado el modelo implementado y actualmente es de los pocos países con un alta participación de personas en prisión en las elecciones regulares, la cual continua creciendo paulatinamente. En Panamá una serie de reformas del Código Electoral y del Código Penal permitieron que a partir de 2006 las personas en prisión preventiva de todo el país pudieran votar, en 2008 una nueva reforma permitió que todas las personas privadas de la libertad pudieran votar únicamente en elecciones federales. El Tribunal Electoral y las autoridades del sistema penitenciario han realizado modificaciones para que los registros administrativos sean más fáciles para los presos ya que no es necesario tener cédula de identidad para el registro en el censo electoral, en las pasadas elecciones de 2019 se establecieron 18 centros de votación en todo el país en los cuales tanto los prisioneros como los agentes custodios pudieron ejercer su derecho al voto (DGSP, 2019).

## México

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, bajo un enfoque de maximización de derechos, progresividad y presunción de inocencia, determinó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, así mismo, instruyó al Instituto a implementar gradualmente y acorde a sus necesidades y posibilidades administrativas y financieras, un programa del voto de personas en prisión preventiva con la intención de garantizar el derecho a votar de dichas personas en el Proceso Electoral de 2024. Respecto al mecanismo y ámbito de aplicación de este programa, se concedió al Instituto Nacional Electoral (INE) plena libertad de atribuciones para fijarlos.

Como podemos ver México se encuentra condicionado por su propio contexto, la tendencia jurídica latinoamericana tiende a una apertura electoral únicamente de las personas en prisión sin condena por lo que el reconocimiento de estas personas como ciudadanos garantes de derechos políticos y la implementación de pruebas piloto han sido avances sumamente significativos en el caso mexicano, las condiciones penitenciarias del país han sido y seguirán siendo claves en el desarrollo de los procesos por lo que aprender de estos primeros ejercicios será fundamental para la consolidación de este proceso de democratización.

México se encuentra en un momento decisivo en la lucha por la protección de los derechos políticos de las personas en prisión, las características compartidas con los demás países latinoamericanos hacen que México tenga la posibilidad de posicionarse como un referente en la restitución de derechos políticos y electorales de las personas privadas de la libertad. Existen factores clave que afectan negativamente, los cuales se tienen que tomar en cuenta en este primer desarrollo de los procesos electorales desde prisión, sin embargo, existen varios elementos que nos hacen sentir esperanza en que este proceso de democratización pueda llegar a buen puerto. El poder analizar los procesos en otros países del mundo nos permite aprender de sus errores y sus aciertos, de la misma forma nos permite poner en marcha políticas y acciones gubernamentales que atiendan a la particularidad mexicana.

México se encuentra frente a un enorme reto, o visto desde una perspectiva más positiva, México se encuentra frente a una enorme oportunidad, el poder desarrollar un modelo de votación para

las personas en prisión preventiva a nivel federal desde una perspectiva progresista y en defensa de los derechos humanos de los prisioneros, es el paso para poder convertirse en un país cada vez más humanista y democrático.

### **Las experiencias de implementación del Voto en Prisión en México: oportunidades y desafíos**

A partir de la sentencia de la del TEPJF en 2019 se han realizado 3 pruebas piloto del voto en prisión preventiva en México como preparación al proceso electoral de 2024, dichas pruebas han arrojado resultados de suma importancia para el futuro desarrollo del modelo a nivel nacional, se pudieron observar aspectos sumamente positivos en todas las pruebas y evidentemente salieron a la luz factores negativos constantes, propios del sistema penitenciario y electoral mexicano, particularmente enfatizamos tres factores estructurales que obstaculizan el VPPP en los modelos implementados hasta la fecha, el hacinamiento y la ingobernabilidad en los centros penitenciarios del país impiden el pleno ejercicio del derecho al sufragio de las personas en prisión preventiva en México, mientras que la falta de voluntad política de las autoridades competentes en la materia, obstaculiza de forma legal el voto de las personas en prisión preventiva. Estos tres factores clave han sido una constante en las tres pruebas pilotos realizadas, limitando su alcance y poniendo en duda la integridad electoral de los procesos (López, 2014).

La sentencia del TEPJF implementó modelos piloto buscando tener experiencia para la implementación del modelo nacional en las elecciones presidenciales de 2024 donde se buscó que todas las personas en prisión preventiva del país pudieran ejercer su derecho al voto, esto como un mínimo ya que se estipula que el INE determinará si solo se implementara el modelo para las elecciones presidenciales o también para otras elecciones, esto según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras del instituto. Para poder lograr este gran reto han sido necesarias pruebas pilotos de voto en prisión preventiva a fin de aprender de los procesos realizados y poder analizar las áreas de oportunidad en aras de perfeccionar los modelos y hacer que el voto en prisión preventiva en México este garantizado y asegurado por las autoridades tanto penitenciales como electorales.

La primer prueba piloto implementada en México fue la prueba piloto para las elecciones federales de 2021 las cuales fueron expresamente solicitadas por el TEPJF en su sentencia, los prisioneros votaron únicamente por diputaciones federales por principio de mayoría relativa y por representación proporcional obedeciendo a su último domicilio registrado ante el INE. Esta prueba se realizó en 5 CEFERESOS del país, bajo el principio de representatividad, cada uno ubicado en una circunscripción electoral distinta y con la participación del CEFERESO femenino número 16 en Morelos y el CEFERESO multicultural número 15 en Chiapas. Con corte al 28 de febrero de 2021, 2,699 personas en prisión preventiva fueron invitadas a participar en la prueba y tras la verificación de situación registral, la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP) quedó finalmente conformada por 949 personas en prisión preventiva, entre el 17 y 19 de mayo se llevó a cabo por primera vez en México la votación postal anticipada dentro de los CEFERESOS, se emitieron 898 votos, cabe destacar la representación de 222 distritos electorales y 30 entidades federativas.

Esta primera prueba piloto dio buenos resultados en tanto que se logró implementar un modelo totalmente novedoso en muchos aspectos, incluso en la forma en que las personas en prisión preventiva votaron fue novedoso y se cumplió con la encomienda del TEPJF de realizar una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los prisioneros no sentenciados, también fue sumamente útil poder analizar las áreas de oportunidad del modelo implementado, tanto los observadores independientes como el mismo INE reconocieron que se tenía que mejorar la coordinación entre las autoridades penitenciarias con las autoridades electorales, otro aspecto a mejorar fue la información que se les brindó a los prisioneros para que estuvieran informados y pudieran ejercer su voto a conciencia y los procesos del armado de la LNEPP ya que un gran número de personas en prisión preventiva no pudieron votar debido a su situación registral ante el INE, estas áreas de oportunidad fueron atendidas y poco a poco mejoradas en las siguientes pruebas piloto.

La segunda prueba piloto o mejor dicho modelo de voto de personas en prisión preventiva ocurrió en el Estado de Hidalgo en el proceso electoral 2021-2022, el Congreso del Estado de Hidalgo modificó el artículo 5 del Código electoral para que las personas en prisión preventiva pudieran ejercer su voto en elecciones locales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado, por lo que en las elecciones locales de 2022 las personas en prisión preventiva pudieron votar en las elecciones para gobernador. El modelo implementado en Hidalgo resaltó uno de los factores negativos claves anteriormente mencionados, la ingobernabilidad, ya que las autoridades penitenciarias del Estado informaron que el modelo solo se podría implementar en 4 de los 16 centros penitenciarios estatales por cuestiones de seguridad, esto recortó en gran medida la cantidad de presos a los que se les hizo llegar la invitación para participar en el modelo, de las 977 personas invitadas únicamente 130 conformaron la LNEPP y el 6 de mayo se llevó a cabo el voto postal anticipado, con un total de 116 votos ejercidos, el Estado de Hidalgo mediante el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) logró realizar exitosamente el primer modelo local de votación para personas en prisión preventiva.

Este primer modelo local permitió centrar la atención en los centros penitenciarios estatales y en las condiciones en las cuales se encuentran la mayoría de ellos, estos concentran la mayor cantidad de personas privadas de la libertad y presentan una gran presencia de hacinamiento carcelario e ingobernabilidad, aunado a las deficiencias de las autoridades penitenciarias estatales convierten a los centros estatales (dependiendo del Estado) en los desafíos más grandes para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en todo el país. Por otro lado tanto el Congreso del Estado como el Instituto electoral local demostraron una gran voluntad política al realizar y conducir los cambios legislativos e institucionales para permitir el voto de las personas en prisión preventiva sin necesidad de que alguna autoridad superior les indicara a hacerlo, esto nos deja ver como los factores negativos pueden ser definitivos en la correcta implementación de los modelos.

El tercer modelo implementado en México fue la prueba piloto del voto de personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los Estados de Coahuila de Zaragoza y México, para la elección de gubernatura en ambos Estados y diputaciones locales en Coahuila, estos dos casos fueron profundamente relevantes ya que nuevamente se hicieron presentes las condiciones de ingobernabilidad y falta de voluntad política en la aplicación del modelo en

Coahuila, de los 6 centros penitenciarios del Estado únicamente participó 1 centro, esto por la falta de compromiso de las autoridades penitenciarias y las condiciones de inseguridad en los demás centros dio como resultado que únicamente 12 personas en prisión preventiva pudieran ejercer su voto. Mientras que en el Estado de México ocurrió todo lo contrario, con la mayor tasa de hacinamiento carcelario y el mayor número de incidentes reportados en 2022 los centros penitenciarios estatales del Estado de México se posicionaron como un enorme reto para la implementación del modelo de voto en prisión, sin embargo, únicamente se descartaron 2 centros penitenciarios por motivos de seguridad, desarrollando el voto en prisión preventiva en 20 centros penitenciarios del Estado de México. De las 9,534 personas en prisión preventiva invitadas a participar únicamente 4,979 conformaron la LNEPP después de la verificación de situación registral, entre el 15 y 19 de mayo de 2023 los prisioneros del Estado de México ejercieron el voto postal de forma anticipada dando como resultado 4,518 votos efectivos en las elecciones de gubernatura, la mayor cantidad de votos en todas las pruebas piloto implementadas.

## **Resultados 2024**

A partir del 6 de mayo de 2024 y hasta el 20 del mismo mes 26,563 PPP emitieron su voto a nivel nacional, el VPPP en el proceso electoral 2024 logro posicionarse como el modelo con mayor participación en México superando por mucho los 4,523 votos obtenidos en la prueba piloto de 2023. El primer modelo de VPPP a nivel nacional tuvo un gran éxito en todos los aspectos, logró llevarse a cabo en 214 centros penitenciarios de 31 entidades federativas y representar a 141 distritos electorales en todo el país. La meta planteada por la Sala Superior del TEPJF en 2019 se cumplió con creces tomando en cuenta el poco tiempo de planeación con el que contaba el INE y demás autoridades involucradas, sin duda alguna sitúa a México como un modelo a seguir dentro del panorama mundial en la implementación del voto en prisión.

El modelo de 2024 fue trabajado en base a las experiencias pasadas por lo que desde los primeros momentos del proceso se tuvo innovación y mayor claridad en los procesos, puntualmente la credencialización, la difusión general de información y la descentralización del escrutinio y computo fueron innovaciones que marcaron gran diferencia en el proceso nacional, garantizando que la mayor cantidad de PPP puedan ejercer su derecho al voto de forma informada y agilizando los procesos posteriores a la votación. Las innovaciones realizadas lograron que el 48.8% del universo inicial de PPP logran ejercer su voto en 2024, el aumento constante de este porcentaje conforme se implementan modelos nos hace darnos cuenta del impacto positivo que tienen en el resultado final que serian los votos totales.

## **Participación global 2021-2024**

Con la implementación del modelo de VPPP en las elecciones de 2024 son 4 los modelos llevados a cabo en México, esto equivale a un total de 32, 100 votos emitidos por PPP en los últimos 3 años en México, ninguno de los modelos ha bajado del 85% de participación y tomando en cuenta que este porcentaje es a menudo distorsionado por el cambio de estatus legal de las PPP, podemos decir que la participación de las PPP es bastante alta.

## [SECCIÓN EN DESARROLLO]

### Conclusiones

El proceso de implementación de los 4 modelos de VPPP en México han tenido resultados sumamente favorables en la búsqueda de la ampliación del demos y la libertad político-electoral de las PPP, el modelo nacional de 2024 puso a prueba las enseñanzas aprendidas de los demás procesos y demostró una enorme mejora por lo que podemos esperar una mejora continua en todos los ámbitos del VPPP en México, sin embargo, aun quedan cosas por mejorar:

Consideramos que hay avances importantes para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva.

- Existe una mejora constante en la implementación de modelos de VPPP.
- La colaboración entre las autoridades responsables se ha vuelto más estrecha y fructífera para el VPPP.
- Los Institutos Locales se involucran activamente y buscan implementar el VPPP en sus Estados (Chiapas, CDMX e Hidalgo).
- Los lineamientos son cada vez mas claros y precisos.
- Participación activa de los PPP en los procesos electorales.
- Participación activa de los candidatos y partidos políticos en el VPPP.

Aunque las experiencias de los modelos ilustran oportunidades para mejorar los procesos, los límites y desafíos son diversos:

- Se requiere incorporar constantemente estrategias de capacitación y asistencia electoral.
- Reforzamiento de difusión de las plataformas político electorales previo al periodo de votación o incluso en años no electorales.
- Capacitaciones a las PPP respecto al procedimiento de emitir su voto.
- Sensibilizar a las autoridad penitenciarias.
- Mejorar las condiciones de seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios del país (Veracruz y Yucatán).
- Mejorar la colaboración con las autoridades penitenciarias.
- Mejorar las condiciones de hacinamiento en los centros penitenciarios.

Podemos concluir que el VPPP en México tiene un brillante futuro si se sigue implementando de esta forma, ha logrado mejorar constantemente y evolucionar conforme la situación lo demande, a tal punto de únicamente tener que mejorar aspectos mínimos de la implementación, sin embargo, los 3 desafíos estructurales siguen presentes y se han logrado anteponer al buen trabajo

de las autoridades involucradas, por lo que es imperante continuar con modelos abiertos a la información y comprometidos a garantizar el VPPP libre en todo el país.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Trejo, I. (2022). Derecho al voto de los presos sin condena (1.a ed.). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

**Rodríguez, D. (2013). IV. Jurisprudencia Extranjera. Revista Chilena de Derecho y Ciencias Penales, 2(3), 303-308.**

**Jarquín, W. (2022). El derecho al voto en prisión desde la perspectiva del TEDH. Akademia; Revista internacional y comparada de derechos humanos, 3(2), 107-145.**

**Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General desde 04/10/2022 hasta 21/08/2024. Artículo 3. (2022).**

**Morillas Cueva, L. (2016). REFLEXIONES SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA. Anales de Derecho, 34(1).**

**Montenegro, P. (2020). Stereotypical payback: the case of felony disenfranchisement and its full impropriety under international human rights law. The International Journal of Human Rights, 1–16. <https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1822335>**

**González, L. A. S. (2006). Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad. DOAJ (DOAJ: Directory Of Open Access Journals). <https://doaj.org/article/82c2c2a9b11943279504aea3fdae2bed>**

**Dirección General al Sistema Penitenciario (DGSP). (2019, April 4). Coordinan acciones para el voto en prisiones. Sistemapenitenciario.gob.pa. <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/coordinan-acciones-para-el-voto-en-prisiones/>**

**López-Guerra, Claudio (2014). Democracy and Disenfranchisement: The Morality of Electoral Exclusions. Oxford University Press.**

**Consejo General. (2021). *INFORME FINAL DE LA PRUEBA PILOTO DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA.***

**Comisión Temporal para el Seguimiento de los Procesos Electorales Locales. (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 ELECTORAL LOCAL 2022-2023.***

**Informe sobre el voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. (2022). En *IEEHIDALGO*. Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo.**

**Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2019) SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO. (20/02/2019).**