

El Voto de las Personas en Prisión Preventiva (VPPP) en el proceso electoral local 2021-2022 del estado de Hidalgo.

Dr. Jovany Hernández López¹.

Dr. Joaquín García Hernández²

“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada”. Nelson Mandela.

Resumen.

La ampliación del número de personas que acceden al sufragio como una modalidad de inclusión resultado de la búsqueda de reducción de las desigualdades político-electorales y su visibilización en el contexto local representa un nuevo camino por el cual se inserta a sectores poblacionales que históricamente han sido marginados a la admisión a este tipo de derechos fundamentales. A partir de ello, con miras a la elección presidencial de México en 2024 se implementó a partir de 2021 una prueba piloto de inclusión al derecho a sufragar a las personas que se encuentran en prisión preventiva y que no han sido sentenciadas por delito alguno pero que carecían del acceso a este derecho. De tal manera que el Estado de Hidalgo, conforme a la normativa electoral local se convierte en la primera entidad federativa de nuestro país que garantizó que las personas que se encuentran en la modalidad de prisión preventiva pudiesen participar anticipadamente a ejercer el derecho a votar en la elección local para la renovación de la gubernatura del proceso 2021-2022, por lo que en el presente trabajo se realiza el recorrido histórico de esta reciente modalidad de votación desde su discusión a nivel nacional como los resultados de la prueba piloto en 2021 y su implementación en 2022 en el caso del estado de Hidalgo, de tal forma que se describirán y discutirán cada una de las fases, desafíos, fortalezas y áreas de oportunidad que se requieren tener en consideración con miras a la elección presidencial de 2024.

¹ Doctor en Ciencias en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Actualmente se desempeña como Profesor por Asignatura en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la UAEH y servidor público adscrito a la Unidad Técnica de Informática del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Correo electrónico jov_as29@hotmail.com

² Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente se desempeña como Jefe del Área Académica de la Licenciatura. en Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la UAEH. Correo electrónico quinogh05@hotmail.com

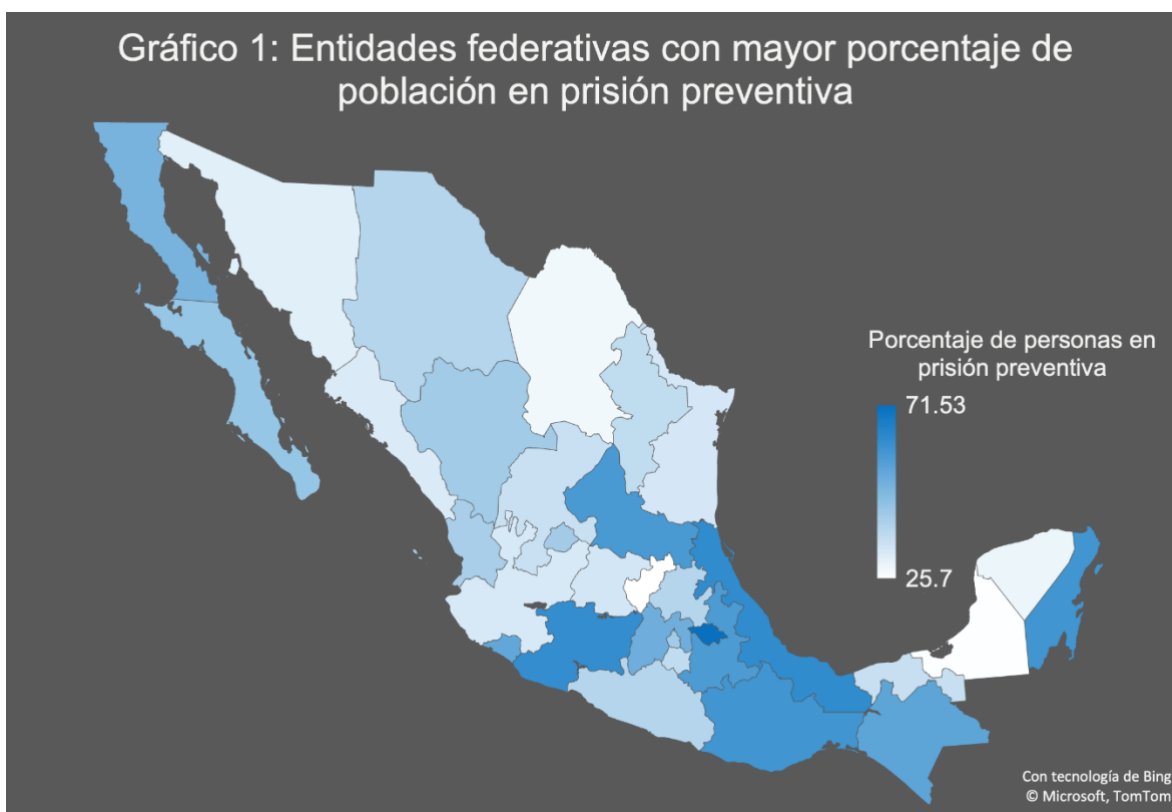
Introducción.

La condición en la noción de lo que el concepto de ciudadanía aguarda como elemento base para la aceptación de los derechos fundamentales ha venido sufriendo cambios a lo largo de la historia, resultado de transformaciones ideológicas que han sido detonadas por eventos coyunturales mismos que han integrado a diversos sectores de la sociedad a lo que algunos llaman conquistas sociales, políticas y civiles. Los grupos minoritarios y los grupos vulnerables que durante siglos no eran visibles en la toma de decisiones políticas dentro de la agenda gubernamental (solo por mencionar un caso), comenzaron a ganar espacio en el quehacer gubernamental ya no solamente como un privilegio exclusivo de ciertos grupos sino ahora como un derecho universal.

La situación que aguardan las personas que se encuentran sujetas a procesos penales ha venido tomando mayor fuerza la posibilidad en el que se les busque integrar en los procesos electorales como portadores del derecho a sufragar, lo que ha traído consigo debates importantes y en algunos casos posturas radicales sobre el origen de la suspensión de derechos y en algunas situaciones la modulación en la limitación del derecho al sufragio frente al principio de presunción de inocencia.

De acuerdo a los datos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) a través del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, señala que en el mes de abril de 2022 como su más reciente publicación, en México se cuenta con una población total de 226,111 personas privadas de la libertad, de las cuales, 213,287 son hombres y 12,824 mujeres (OADPRS,2022:4). Asimismo, el 41.18% (93,113 personas) se encuentran procesadas por delito de fuero común y del fuero federal y 58.82% (120,174 personas) se encuentran sentenciadas. Este dato se vuelve relevante si consideramos que es un número significativo el número de personas que aún no se ha comprobado su culpabilidad sobre el delito que se les ha imputado. Es menester considerar que recientemente se llevaron a cabo reformas al artículo 19 de la Constitución Política del Estado de México (CPEUM) y del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales de febrero de 2021 ampliaron el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa esto a partir del año 2019 (SENADO, 2019), lo que representa un mayor incremento de la posibilidad de personas que se encuentren este estatus jurídico y que se corra el riesgo de su exclusión a ejercer su derecho al sufragio.

A razón de lo anterior, la posibilidad de incluir dentro de las normativas electorales locales el derecho al sufragio de las personas que se encuentran en calidad de prisión preventiva se convierte en una necesidad ya que el Estado de Hidalgo es la única entidad federativa de las 32 que componen el territorio nacional mexicano, que tiene regulado en su normatividad electoral local la garantía para que este grupo de personas puedan participar en los procesos electorales locales. A continuación, en la Tabla 1 y Gráfico 1, se muestran cuáles son los porcentajes de personas a las que no les ha sido dictada sentencia condenatoria o absolución, por lo que se encuentran en calidad de prisión preventiva en la totalidad de las entidades federativas.



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, 2022.

Tabla 1: Personas en Prisión Preventiva por Entidad Federativa en México en abril de 2022.

No.	Entidad federativa	Fuero común		Fuero Federal		Total de personas en prisión preventiva	Porcentaje de personas en prisión preventiva	Total de personas sentenciadas	Porcentaje de personas sentenciadas	TOTAL
		PP	PS	PP	PS					
1	Tlaxcala	564	193	132	84	696	71.53	277	28.47	973
2	Veracruz	4366	2637	164	77	4530	62.53	2714	37.47	7244
3	Michoacán	2822	2173	987	153	3809	62.08	2326	37.92	6135
4	Oaxaca	2373	1592	50	37	2423	59.79	1629	40.21	4052
5	Quintana Roo	1931	1186	126	208	2057	59.60	1394	40.40	3451
6	San Luis Potosí	1420	890	51	155	1471	58.46	1045	41.54	2516
7	Puebla	4485	3309	515	350	5000	57.74	3659	42.26	8659
8	Chiapas	2539	1995	63	154	2602	54.76	2149	45.24	4751
9	Colima	2147	1820	6	12	2153	54.02	1832	45.98	3985
10	Estado de México	6189	5599	706	822	6895	51.77	6421	48.23	13316
11	Baja California	5594	5841	948	722	6542	49.91	6563	50.09	13105
12	Baja California Sur	503	584	42	98	545	44.41	682	55.59	1227
13	Ciudad de México	294	567	243	158	537	42.55	725	57.45	1262
14	Durango	1634	2198	12	38	1646	42.40	2236	57.60	3882
15	Aguascalientes	814	1141	89	94	903	42.23	1235	57.77	2138
16	Nayarit	901	1258	5	27	906	41.35	1285	58.65	2191
17	Hidalgo	1452	1951	151	540	1603	39.15	2491	60.85	4094
18	Chihuahua	3093	4878	392	542	3485	39.13	5420	60.87	8905
19	Guerrero	2621	4226	191	155	2812	39.09	4381	60.91	7193
20	Nuevo León	3250	5382	205	503	3455	36.99	5885	63.01	9340
21	Morelos	1329	2280	109	186	1438	36.83	2466	63.17	3904
22	Tabasco	1561	2797	21	40	1582	35.79	2837	64.21	4419
23	Zacatecas	618	1043	211	463	829	35.50	1506	64.50	2335
24	Guanajuato	10602	21864	805	507	11407	33.77	22371	66.23	33778
25	Tamaulipas	1195	2377	173	359	1368	33.33	2736	66.67	4104
26	Jalisco	1443	2974	104	183	1547	32.88	3157	67.12	4704
27	Sinaloa	1130	2400	260	499	1390	32.40	2899	67.60	4289
28	Sonora	3174	7027	72	179	3246	31.05	7206	68.95	10452
29	Yucatán	388	989	35	34	423	29.25	1023	70.75	1446
30	Coahuila	6849	16476	506	2157	7355	28.30	18633	71.70	25988
31	Campeche	266	810	37	42	303	26.23	852	73.77	1155
32	Querétaro	736	2023	33	200	769	25.70	2223	74.30	2992
Total		78283	112480	7444	9778	85727		122258		207985

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, 2022.

*Nota: En esta numeraria no se consideraron las 18,126 personas procesadas y no procesadas por delitos del fuero común y federal que se ubican en los 14 CEFERESOS federales, con corte a abril de 2022.

En este tenor, el lograr una mayor consolidación de los lineamientos en los procedimientos y rutas a seguir para integrar el voto de las personas en prisión preventiva representa un desafío para las elecciones federales de 2024 de las cuales es un hecho que México será parte, dejando a nivel local ahora la tarea de que las legislaturas locales puedan homologar sus normativas electorales locales a este derecho de permitir a la población de este grupo que ha sido privado de su libertad, el poder ejercer el sufragio a reserva de que aún no les haya sido dictada sentencia alguna.

En virtud de lo anterior, en el presente trabajo se llevará a cabo en un primer momento el recorrido histórico de las líneas ideológicas que diversos organismos internacionales como la Unión Europea o bien la Organización de las Naciones Unidas ha venido trabajando para garantizar la universalidad del sufragio sin limitar inclusive a las personas que se encuentran recluidas en los centros penitenciarios ya con algún tipo de sentencia ejecutoria, así como las excepciones y controversias que se han venido presentando en México para este grupo poblacional que se encuentra recluido.

Continuando con el desarrollo del actual trabajo, en un segundo momento se describirán los fundamentos legales que han dado pie a que en México durante muchos años se diese la excepción del derecho a sufragio a toda persona que se encuentra bajo un proceso que amerite la pena corporal, así como algunas de las sentencias más relevantes en la materia que algunos casos vinieron a dar certeza sobre el estatus que guardaban los derechos político-electorales de todos aquellos sujetos que se encontraban en esta situación. Finalmente, se hará un análisis de las sentencias que fueron dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 2019 que sentaron el precedente a la creación de los lineamientos y procedimientos por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) que debiese de formular con la finalidad de garantizar el voto efectivo de este tipo de personas para las elecciones federales de 2024.

Al finalizar, se describirán los casos de la prueba piloto ejecutada en las elecciones federales de 2021 por parte del INE y el caso particular de la elección local del estado de Hidalgo en el que se renovó la gubernatura, convirtiéndose con ello en ser la primera entidad federativa de México de implementar este tipo de votación, trabajo que, sin lugar a duda, será objeto de seguimiento y reconfiguración de las áreas de oportunidad que esto representa.

Marco jurídico controversial del Voto de Personas en Prisión Preventiva.

A nivel internacional existen una serie de precedentes que han integrado los fundamentos o razones progresivas de incluir a la mayor cantidad de personas al derecho al sufragio, yendo en algunos casos a controvertir el marco regulatorio de los Estados en cuanto a la limitación del alcance del derecho y obligación política a votar, exigiendo a las autoridades electorales trabajar coordinadamente con las autoridades correspondientes para brindar las herramientas y modelos necesarios que den certeza y posibilidad de ejercicio a votar, tal es el caso de las personas que se encuentran reclusas en los centros penitenciarios y de las cuales no se les ha sido dictada sentencia de algún tipo. En el caso de la Corte Europea ha señalado la relevancia de la preservación de la universalidad del voto, justificando que en algunos casos las restricciones o excepciones al derecho del ejercicio del sufragio que se emplean carecen de racionalidad, fundamento y proporcionalidad vulnerando de tal forma el principio de presunción de inocencia (González y Rosario, 2014:238).

Para el caso de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, partía del principio de presunción de inocencia, tal como lo señala el artículo 9 de dicho ordenamiento, a partir de que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable (DDHC, 1789:2). Bajo la misma línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, preserva el principio de presunción de inocencia en los artículos 11 y 21, así como el derecho de participar en las decisiones gubernamentales a través del sufragio universal (DUDH,1948). Años más tarde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) del cual México se adhiere el 24 de marzo de 1981 en los artículos 10, 14 y 25 consolidan la perspectiva de progresividad del derecho al sufragio para todas las personas sin menoscabo de la situación jurídica en la cual se encuentren (PIDCyP, 1981:7,8,11). A diferencia de esta línea que se venía siguiendo en los documentos que anteceden, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) de 1981 introduce como factor limitante de dicha posibilidad de sufragio el que estuviese expuesto a una condena de algún juez que fuese competente en la sentencia de tipo penal (CADH, 1981:25).

En cuanto a la normativa específica que vino integrando reglas o lineamientos concretos para los derechos de las personas que se encontraban en los centros penitenciarios, se tiene como primer antecedente a los “Principios básicos para el tratamiento de los

reclusos” que posteriormente serían llamados “Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos” o bien conocidas como “Las Reglas Nelson Mandela” por el pensamiento que acuñó:

“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada. (Mandela,2010)

Dicho documento, vino a representar un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI, partiendo de los estándares mínimos universalmente reconocidos conforme el trato que se les brinda a las personas que se encuentran privadas de la libertad independientemente de si se les ha dictado algún tipo de sentencia de la cual, los Estados miembro deberán respetar e incluir dentro de sus ordenamientos jurídicos (UNODC, 2015:3). Las Reglas Nelson Mandela, parten del reconocimiento de la vida del ex presidente sudafricano quien pasó 27 años en prisión durante su lucha por los derechos humanos, la búsqueda de la consolidación democrática y la promoción de la cultura de paz a nivel mundial.

A nivel regional, por medio de los “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas (PBPPPLA)” aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131 periodo de sesiones, mismo que fue celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008 se considera a la prisión preventiva como:

“... medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que sólo podrá proceder de acuerdo con los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni se eludirá la acción de la justicia, siempre que la autoridad competente fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos.” (Principio III Libertad Personal, numeral 2. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad” (PBPPPLA, 2008).

De esta manera, México al formar parte de los estados miembros de estos organismos internacionales, mismos que emiten dichos documentos, ve como requerimiento el poder considerar los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad

al tratar a las personas que se encuentran privadas de la libertad como parte del respeto a sus derechos políticos.

En este sentido, el derecho político identifica desde su origen una notoria contradicción que es el principio de universalidad, pero a su vez una práctica restrictiva que anula a todas las personas que pasan por un proceso penal. Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 38 fracción II precisa que *“los derechos del ciudadano se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”* (CPEUM, 2022), de igual forma el artículo 34 de la misma carta magna establece las condiciones mínimas por las cuales se adquiere la ciudadanía en nuestro país, siendo el ser mayor de 18 años con un modo honesto de vivir, a partir de solo entonces se asumen automáticamente los derechos y obligaciones establecidos en los artículos subsecuentes 35 y 36, estando dentro de ellos el derecho político electoral a votar en las elecciones, la posibilidad de ser votado.

Para Ravel (2021:23) tomando en consideración la definición de Tacher (2014:28) quien señala que la ciudadanía puede entenderse desde la óptica de la teoría política *“como el reconocimiento derivado del cumplimiento de requisitos que se imponen a la persona, y, en consecuencia, le son reconocidos los derechos políticos que le facultan para participar de las decisiones de ese poder político”*, así como la definición de Giraldo (2015:79) donde la noción del concepto de ciudadanía *“es el estatus, en el que se solicita, define y posibilita el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. Si se accede a esos recursos la ciudadanía se materializa”*. En este tenor se requieren dos condiciones para poder ejercer la ciudadanía de manera plena, una de ellas es los requisitos por los cuales un ciudadano participa al ejercer su derecho al sufragio y por otra parte el acceso para materializar dicho derecho. Ciertamente, no basta con reconocer en el aspecto normativo la posibilidad de que el ciudadano vote, sino también en garantizar por parte de las autoridades competentes en la materia que dicho derecho se tutele y se promueva entre las personas que se encuentran en situación de desventaja frente a los demás que si lo realizan con el fin de lograr su materialización.

Aplicado al caso mexicano, el conflicto de la discusión a nivel constitucional se establece a partir del artículo 1 de la CPEUM:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

A partir de entonces, el debate nace sobre el límite que determina la eventualidad entre el derecho al sufragio que es el que nos ocupa y al menos en términos del artículo 1 de la CPEUM la restricción o modulación del mismo. Al respecto de esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversos criterios tal como la Contradicción de Tesis 6/2008 con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio: *DERECHOS POLITICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38 FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

Posteriormente, en la Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009 se determinó que *“la suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal, convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesorio de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos conceptos”*. En este tenor, el auto de formal prisión como la sentencia que se pudiese dictar son momentos procesales distintos.

Es conveniente señalar que, en esta línea de criterios emitidos, existe la Contradicción de tesis 6/2008-PL *“SUSPENSIÓN DEL DERECHO A VOTAR CUANDO SE ESTÁ PRIVADO DE LA LIBERTAD”*, por medio de la cual la restricción de garantías del ciudadano en materia electoral, especialmente el derecho a votar solo se presenta cuando derivado del auto de formal prisión produce como consecuencia la privación de la libertad del indiciado, lo que imposibilita físicamente el desarrollar o ejercer tal derecho con el acceso que se requiere.

A partir de la jurisprudencia 39/2013 *“SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”* la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

considera que no hay razones válidas para justificar la suspensión de los derechos político-electorales, pues resulta innegable el principio de presunción de inocencia en el ciudadano como derecho fundamental al basarse en criterios objetivos y razonables, de tal forma que el impedir el ejercicio de sus derechos y prerrogativas cuando no ha sido sentenciado por la autoridad no debe mermar la posibilidad de poder ejercerlos.

En este sentido, la problemática real a la que se enfrentan las personas que se encuentran sujetas a estas condiciones, radica en que no cuentan con el espacio para poder ejercer sus derechos político electorales como el sufragar, y derivado de estar sujetos a la modalidad del proceso de prisión preventiva existe un impedimento material para que pueda ser parte del proceso electoral al no poder acudir a su casilla.

Los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado como referente del Voto en Prisión Preventiva en México.

En sesión pública el 20 de febrero de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendió la razón por la que dos personas indígenas tzotziles (Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López) de Simojovel de Allende, Chiapas presentaron un juicio para la protección de los derechos político-electorales en el que señalan que desde el año 2002 fueron aprehendidos y posteriormente reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social (CERSS) “El Amate” ubicado en el municipio de Cintalapa de Figueroa, Chiapas, se les ha violentado el derecho de votar, en un primer momento por que les retiraron su credencial para votar con fotografía y en un segundo a pesar de que no se les ha dictado sentencia condenatoria, la autoridad administrativa correspondiente no había dictado los mecanismos necesarios para que puedan ejercer su derecho al sufragio tanto en elecciones federales y locales.

Dentro de los agravios que precisan los actores en comento, es la omisión en este caso del Instituto Nacional Electoral en establecer los mecanismos tendentes a garantizar el derecho a votar de aquellas personas que mantienen la misma condición que ellos presentaban de no ser enjuiciados, atentando con esto, el derecho de presunción de inocencia máxime cuando se encuentra establecido dentro de los principales ordenamientos internacionales y en la CPEUM.

La pretensión que persigue en este caso la parte actora, es que el TEPJF como órgano jurisdiccional le ordene al INE que realice los procedimientos y convocatorias pertinentes para permitir la posibilidad de que se lleve a cabo el voto de personas en prisión preventiva desde el lugar en el que se encuentran en reclusión., tanto en elecciones locales como federales.

Para el análisis del caso en concreto, la Sala Superior consideró los antecedentes de resoluciones en materia del voto de personas en prisión preventiva, tal fue la situación del caso Pedraza Longi en el expediente SUP-JDC-85/2007 en el que dicho ciudadano solicitó su credencial para votar con fotografía, la cual le fue negada debido a que se encontraba suspendidos sus derechos político electorales por estar sujeto a un proceso penal y en el que se determinó que no se puede negar tal derecho a las personas que han sido privadas de la libertad pero que no han sido condenadas. En concordancia con lo anterior, el caso García Zalvidea en el expediente SUP-JDC-2045/2007 le fue negada también su credencial para votar con fotografía dado que había un auto de formal prisión dictado en su contra, por lo que derivado del principio de presunción de inocencia se le permitió el tramitar dicho recurso. En este mismo tenor, en el caso Orozco Sandoval derivado del expediente SUP-JDC-98/2010 la autoridad electoral le negó la posibilidad de registrarse como candidato a gobernador debido a que obraba un auto de formal prisión en su contra, por lo que dicha sentencia fue encaminada en reconocer que, si bien existía un proceso en su contra, dicho ciudadano no se encontraba privado de su libertad por lo que podía ser registrado como candidato a gobernador. La relevancia de dichos antecedentes radica en el argumento que, si bien un ciudadano se encuentra sujeto a proceso, no significa meramente que es acreedor a una condena, todo ello predominando el principio de presunción de inocencia.

En suma, el sentido del principio de progresividad con el ánimo de ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible, con la finalidad de lograr su plena efectividad dio razón a la parte actora y se declaró fundada la omisión por parte del Instituto Nacional Electoral en no establecer los procedimientos para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva por lo que se le instruyó para que en las elecciones federales de 2024 se implementase en el país.

Es pertinente precisar que la votación para la resolución de dichos expedientes se llevó a cabo por mayoría de 4 a 3 magistraturas. A consideración del magistrado Felipe

Alfredo Fuentes Barrera las razones de la discusión que le llevó a votar en contra de la sentencia aprobada fue que no era viable sostener que existió una omisión por parte del INE para contemplar los mecanismos suficientes para garantizar la posibilidad de votar a este tipo de personas, derivado de que no hay un deber constitucional o a nivel legal que le obligue a contemplar la demanda de los afectados. Sumado a lo anterior, no existía certeza procesal de los actores quejosos en que verdaderamente se encontraban sujetos a prisión preventiva y el único elemento que se consideraba era el escrito de la demanda. Así mismo, en el supuesto de que lo manifestado en el escrito de los actores quejosos fuese considerado como cierto, la suspensión de los derechos políticos de la ciudadanía privada de la libertad solo debe de tener validez dentro del ámbito temporal de 2 años ya que de lo contrario se estaría vulnerando la intención del constituyente de terminar con la afectación que se generaba con las personas que permanecían en prisión preventiva por largos periodos (Fuentes,2021:76).

En resumen, a través de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, se ordenó al INE el deber de implementar en un plazo razonable el voto de personas en prisión preventiva ya que debe de garantizarse dicho derecho para las elecciones presidenciales de 2024 a considerar como una de las posibilidades el voto por correspondencia. Para ello, se instruyó el realizar una primera etapa de prueba, tomando en consideración

Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en las elecciones federales de 2021.

El proyecto que nace como una prueba piloto para las personas que se encuentran en prisión preventiva, tiene su razón de ser de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se le ordena al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo una serie de pruebas con la finalidad de que esta autoridad administrativa electoral nacional se encuentre en condiciones de implementar dicho mecanismo de votación en las elecciones federales de 2024.

Como parte del acatamiento a dicha sentencia por medio del Acuerdo INE/CG97/2021 aprobado el 3 de febrero de 2021 se elabora el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva. Asimismo, por medio del Acuerdo

INE/CG151/2021 con fecha del 26 de febrero de 2021 se aprueban los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Dichos documentos en comento, estructurarían los plazos, actores, selección de lugares a implementar dicha prueba y todas las demás actividades relacionadas a la implementación del voto de personas en prisión preventiva.

La prueba piloto se llevó a cabo en cinco Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO) uno por cada circunscripción plurinominal siendo el Centro Prestador de Servicio (CPS) número 11 de Sonora, CPS número 12 de Guanajuato, CPS número 15 de Chiapas, CPS número 16 Femenil Morelos y el CPS número 17 Michoacán. En dichos CEFERESOS se atendieron asimismo el criterio de perspectiva de género con el CPS número 16 de Morelos, siendo el único femenino a nivel país y el criterio de interculturalidad por el CPS número 15 de Chiapas, en este último caso no se omite indicar que de acuerdo al listado de personas en prisión preventiva se obtuvo un total de 17 de las que habla alguna lengua indígena; 2 en el CEFERESO de Guanajuato, 5 en el CEFERESO de Chiapas, 7 en el CEFERESO Femenil Morelos y 3 en el CEFERESO de Michoacán (INE, 2021:9).

Como parte de los trabajos preparatorios de dicha prueba piloto, se colocaron carteles informativos en las áreas comunes al interior de los CEFERESOS anteriormente referidos, sumado a que el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) preparó la lista de personas en prisión preventiva con corte al 28 de febrero de 2021 que tendría la posibilidad de elegir si ejercería dicho derecho al sufragio para que posteriormente a ese listado se remitieran las cartas personalizadas para invitar a las personas en prisión preventiva el registrarse. Con un plazo que fue del 15 al 19 de marzo de 2021 las personas que estuvieron interesadas llenaron las solicitudes donde la OADPRS facilitó al INE la relación de dichas personas acompañada de fotos y huellas digitales que permitiera corroborar la identidad de cada una de ellas. En la Tabla número 2 se muestra el número de personas en prisión preventiva que se contemplaron en dicha prueba piloto.

Tabla 2: Número de personas en prisión preventiva por los CEFERESOS en la prueba piloto de 2021.	
CEFERESO	Número de personas en prisión preventiva
Núm. 11 CPS de Sonora	773
Núm. 12 CPS de Guanajuato	722
Núm. 15 CPS de Chiapas	393

Núm. 16 CPS Femenil Morelos	460
Núm. 17 CPS de Michoacán	351
Total	2,699
Fuente: Elaboración propia con información obtenida en el Informe Final de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva, 2021.	

En lo relativo a la difusión del voto en prisión preventiva, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del INE remitió a las Juntas Locales los carteles respectivos para su colocación en las áreas de uso común de cada uno de los centros penitenciarios seleccionados en la prueba piloto, con la finalidad de poder integrar el listado final de la Solicitud de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (SIILNEPP), sin embargo el INE remitió 2,834 solicitudes con folio de las 2,699 que existían, esto es un 5% adicional, con la finalidad de que se contemplara a las personas que quisieran ejercer su derecho al voto pero que al final no hubiesen sido contempladas en el listado final remitido con anticipación al INE (INE,2021:19). En la etapa posterior, como parte de la elaboración del Listado Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP) las Juntas Locales Ejecutivas en colaboración con los CEFERESOS remitieron a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) las solicitudes firmadas de las personas que habían manifestado su interés en participar para dar pie a la conformación e integración de expedientes del LNEPP.

En el Acuerdo INE/CG419/2021 de fecha del 28 de abril de 2021 el Consejo General del INE declaró válidos y definitivos el padrón electoral y listado nominal que serían utilizados para la elección federal del mismo año, dentro de las cuales finalmente el Listado Nominal de Electores en Prisión Preventiva fue un total de 950 registros (INE, 2021:30). Toda vez que se tenía identificado el número de votantes en prisión preventiva se dio continuidad a la impresión del material electoral en el que a través de un “sobre voto” se depositaría la boleta electoral mismo que se encontraría dentro de otro sobre de seguridad. Al final el envío de Sobres Paquete Electoral de Seguridad (SPES) que se enviaron fueron 260 al CEFERESO de Sonora, 356 al CEFERESO de Guanajuato, 91 al CEFERESO de Chiapas, 148 al CEFERESO Femenil de Morelos y 95 al CEFERESO de Michoacán (INE,2021:40).

La votación anticipada de personas en prisión preventiva se llevó a cabo en un día en cuatro CEFERESOS y sólo el CEFERESO de Sonora se llevó a cabo en los 3 días que se

tenían contemplados, de los cuales se ejercieron 898 SPES, lo cual representó una participación del 94.53% de la lista nominal, siendo 141 mujeres y 757 hombres (INE,2021:49). De las 52 personas en prisión preventiva que no votaron se debió a que 40 ya se encontraban en libertad, 11 se negaron a participar y 1 fue a causa de fallecimiento. Es importante señalar que hubo acompañamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que únicamente participaron como observadores.

Finalmente, cada uno de los sobres que contenían las boletas electorales fueron resguardadas en cada una de las Jutas Locales Ejecutivas de las entidades federativas, todo ello con el acompañamiento de las representaciones partidistas, mismo que dio pie al levantamiento de un acta circunstanciada sobre el estado físico en que se recibieron los mismos. En lo relativo, al escrutinio y cómputo de los votos, el día de la jornada electoral a partir de las 17:00 horas se instalaron las mesas directivas de casilla en las sedes de las Juntas Locales Ejecutivas para generar las Actas de Escrutinio y Cómputo (AEC) respectivas, y finalmente el miércoles posterior a la jornada electoral se llevaron a cabo la captura de cada una de dichas AEC.

En suma, el INE dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, coordinándose con las autoridades penitenciarias, respetando las políticas internas, sin detrimento de vulneración a los derechos políticos electorales de las personas que se encuentra en prisión preventiva, previendo las particularidades de cada uno de dichos centros con la participación conjunta de las representaciones partidistas.

Voto de Personas en Prisión Preventiva; el caso del estado de Hidalgo en la elección local 2022.

El 31 de mayo de 2021 por Decreto Número 714 el Congreso Local del Estado de Hidalgo reformó el Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH, 2021) para adicionar al artículo 5 quedando de la siguiente manera:

“La ciudadana o el ciudadano que este privada o privado de la libertad y que no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de la participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo”.

Posteriormente como parte de los documentos normativos que dan forma y procedimiento al voto de personas en prisión preventiva, el 17 de diciembre de 2021 mediante

el Acuerdo INE/CG1792/2021 EL Consejo General del INE aprobó los “Lineamientos para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo” y el “Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo, para el Proceso Electoral Local 2021-2022”. Aunado a lo anterior, el 25 de febrero de 2022 el Consejo General del INE mediante el Acuerdo INE/CG145/2022 aprobó los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo”.

A partir de entonces, por medio del Convenio General de Coordinación y Colaboración que celebraron el INE y el IEEH firmado el 28 de marzo de 2022, se establecen las bases para llevar a cabo los trabajos de organización que ofrecen la posibilidad de sufragio a las personas que se encuentran en prisión preventiva en cinco CERESOS del Estado de Hidalgo; el Centro Penitenciario 1 Pachuca Varonil y Femenil, Centro Penitenciario 2 Tula de Allende, Centro Penitenciario 3 Tulancingo y Centro Penitenciario 4 Huasteca Hidalguense en el municipio de Jaltocán, mismo que se llevaría a cabo del 16 al 18 de mayo de 2022.

Como parte de los trabajos previos al día de la votación de las personas en prisión preventiva la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DEYEC) del INE elaboró los materiales enfocados a difundir y promover el ejercicio del voto dentro de los CERESOS. En lo relativo a la conformación de la LNEPP, la DERFE del INE llevó a cabo una primera verificación de la situación registral de las personas que se encuentran en prisión preventiva con la finalidad de integrar las Solicitudes de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (SIILNEPP).

Toda vez que se tenga contempladas las SIILNEPP, la Junta Local Ejecutiva del INE de Hidalgo remitió los formatos a las sedes de las Juntas Distritales Ejecutivas quienes en un trabajo conjunto con los CERESOS entregaron a las personas en prisión preventiva la carta invitación y el instructivo de llenado de la SIILNEPP todas ellas foliadas, contemplando la posibilidad que si alguna o alguno de los interesadas o interesados habla alguna lengua indígena se podría elaborar la traducción oral y escrita a la lengua respectiva.

Ciertamente desahogando la etapa de verificación de la situación registral para determinar el estatus de cada uno de los registros en las SIILNEPP, la DERFE llevó a cabo la confronta de cada registro contra los archivos históricos del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, en donde en caso que se le niegue su integración a la LNEPP se le notificaría por medios impresos, electrónicos, telefónicos o de manera personal. El plazo en el que se llevó a cabo dicho sistema de no inscripción a la LNEPP se realizó del 31 de marzo al 5 de abril de 2022.

Como parte de la legalidad y en acompañamiento con los partidos políticos el INE a través de la DERFE a más tardar el 30 de marzo de 2022 puso a disposición de las representaciones de los partidos políticos acreditados, el listado con la debida responsabilidad de confidencialidad de dicha información para que estos pudiesen realizar observaciones más tardar hasta el 6 de abril y en su caso la DERFE, realizaría las modificaciones que considere pertinentes a más tardar el 15 de abril de la presente anualidad.

En lo relativo a la impresión de la documentación y el empleo de materiales electorales, el IEEH fue el responsable del diseño de todo esto, dentro de los cuales se contempló el Sobre de Paquete Electoral de Seguridad, el Sobre Voto, la Boleta Electoral de Gubernatura, la mampara especial, crayón para emitir el voto, sello de goma con la leyenda Votó 2022, Acta de Escrutinio y Cómputo especial para Voto de Personas en Prisión Preventiva, constancias de clausura de la Mesa de Escrutinio y Cómputo VPPP, sobres para expedientes de la elección, sobre para votos válidos, sobre para votos nulos, sobre para el LNEPP, urna para depositar los votos, cuadernillo para operaciones de la Mesa de Escrutinio y Cómputo, caja del paquete electoral y la bolsa de sobrantes.

Finalmente, el 16 de mayo de 2022 se llevó a cabo el día de votación anticipada a las personas en situación de prisión preventiva en los 4 centros penitenciarios del estado de Hidalgo, teniendo un total en su inicio de 130 personas en esta condición, pero que llegado el día de la jornada únicamente votaron 116 de ellas para la renovación de la gubernatura del estado, en razón de que cambió su estatus jurídico por lo que recibieron sentencia condenatoria y con ello quedaron fuera de tener posibilidad de hacerlo. El trabajo colaborativo se llevó gracias a la participación del INE, IEEH, Secretaría de Seguridad Pública, observadores electorales certificados, personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y representaciones partidistas.

Como parte de los trabajos relativos al escrutinio y cómputo del voto de las personas en prisión preventiva, esta se dio el día 5 de junio, fecha en la que fue el día de la jornada electoral a partir de las 17:30 horas se llevó a cabo la instalación de la Mesa de Escrutinio y Cómputo, misma que se integró por una Presidencia, una Secretaría, dos Escrutadores y Dos suplencias generales, misma que fue instalada en la sede de la Junta Local Ejecutiva y a partir de las 18:00 horas se procedió al conteo de los votos y apertura de los Sobres Paquete Electoral de Seguridad y su posterior remisión del paquete electoral al Pleno del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo frente a las representaciones partidistas. De conformidad al Acuerdo IEEH/CG/041/2022 se determinó el Procedimiento de Incorporación de los Resultados del Acta de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva, al sistema de registro de actas y cómputo distrital del Voto de las Personas en Prisión Preventiva a los Lineamientos para la preparación y desarrollo de la Sesión Especial de Cómputo de los Consejos Distritales para el Proceso Electoral Local 2021-2022, aprobados mediante Acuerdo IEEH/CG/002/2022, a través del cual, se llevó a cabo el escaneo de dicha Acta para su contabilización dentro del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Conclusiones.

El voto de las personas en prisión preventiva en México no se ha podido concretar a nivel local, hubo un intento en Chiapas donde 8 personas emitieron su voto para las diputaciones federales, pero no se logró consolidar derivado de que la normativa electoral local no lo contempla. Es preciso señalar la relevancia de que en 2024 el INE tendrá que implementar no una prueba piloto como la que llevó a cabo en las elecciones federales de 2021, sino una votación generalizada en todo el país atendiendo las posibles contingencias de lo que esto conlleva, sobre todo en el trabajo colaborativo con las dependencias gubernamentales que están inmiscuidas en este proceso de participación política.

En el caso del estado de Hidalgo, el voto de las personas en prisión preventiva se implementó en 5 de los 15 CERESOS de Hidalgo, atendiendo la perspectiva de género se consideró el Centro Penitenciario de Pachuca, mismo que se divide en dos, varonil y femenil. En razón a la interculturalidad, el Centro Penitenciario de la Huasteca Hidalguense ubicado en el municipio de Jaltocán.

A pesar de que el Estado de Hidalgo es la única entidad federativa del país en contemplar este mecanismo de sufragio para elecciones locales, resulta pertinente mencionar las debilidades que se encontraron al momento de su implementación, tal fue el caso de la carente infraestructura que presentan dichos centros de reclusión para la instalación de las mesas receptoras ya que de los 15 CERESOS que existen en Hidalgo, solo 5 de ellos contaban con las características que se requerían para su acceso y garantía del ejercicio democrático, lo que evidencia la corresponsabilidad que tienen no solamente las autoridades electorales para organizar y llevar a cabo sino responsabilidad conjunta que tienen otras instituciones en propiciar la garantía para el sistema de voto de las personas que se encuentran en reclusión

No se omite indicar, la variabilidad de las personas que se enlistaron en las SIILEPP y en el LNEPP, porque de las 130 que se tenía registro para poder participar en Hidalgo o las 898 de la prueba piloto que implementó el INE en las elecciones federales del 2021, 10 personas no pudieron realizarlo ya que se les puso en libertad, 3 de ellas recibieron una sentencia y una se negó a participar aún después de haberlo solicitado en el caso del estado de Hidalgo o bien decreció de igual forma en la prueba piloto de 2021.

Los aportes del voto de personas en prisión preventiva que tuvo la elección local para la renovación de la gubernatura en el estado de Hidalgo, respecto a la prueba piloto que se tuvo un año antes, esto es en 2021, fue la integración de observadores electorales acreditados, en algunos centros penitenciarios hasta de 3 personas por cada CERESO, situación que no se presentó en la prueba piloto de las elecciones federales de 2021. Asimismo, es importante destacar el acceso a la información que se dio en medios electrónicos de acceso controlado a las personas de los CERESOS, mismas que representaron la atención a un área de oportunidad de la cual se había carecido en la prueba piloto de 2021, lo que garantiza no solo el acceso al sufragio sino también a que el voto pueda ser un voto informado.

En suma, los retos que derivan de la integración del voto de personas en prisión preventiva primeramente consisten en legislar este tipo de situaciones relativamente novedosas ya que a partir de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo este principio de progresividad y el derecho de presunción de inocencia como fundamento, dieron pie a integrar a los ciudadanos que en principio habían sido excluidos sin haber recibido algún tipo de sentencia pero por el solo hecho de estar sujetos a algún proceso de tipo penal se les negaba al menos inicialmente la posibilidad de realizar

trámites de su credencial para votar o bien en última instancia el ejercicio del sufragio. Ahora dependerá de los Congresos Locales de las entidades federativas el modificar o anexar a este grupo de personas en la norma electoral local con miras a ser contemplados por las autoridades respectivas para el sufragio en elecciones locales y no solamente como una prueba piloto, de ahí que es necesario que se reconozca a nivel local el derecho a votar a las personas en prisión preventiva.

El siguiente desafío más allá de lo escrito en la norma consisten en atender un problema que se presenta en los centros penitenciarios del país, pues casi en su totalidad de los existentes, se presenta una sobresaturación de los mismos, lo que dificulta que se cuenten con los espacios necesarios para que las autoridades electorales puedan garantizar los principios constitucionales del voto dentro de ellos, o bien generar el mecanismo por medio del cual se posibilite dicho sufragio sin la necesidad de llevarlo a cabo de manera interna, situación que debe de ser analizada a profundidad sobre sus posibles implicaciones.

De esta manera, el voto como principio universal es una exigencia de todo sistema democrático, el derecho a votar es una forma de visibilizar a los grupos que históricamente han sido relegados y en este caso por haber sido dictado algún tipo de sentencia en su contra o en su favor, lo que los margina de la toma de decisiones y que, a través del voto, dicho derecho político representa un altavoz de visibilización con significado de integración.

Bibliografía.

- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH). 1981, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf, Consultada el 10 de junio de 2022.
- DDHyC, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789 disponible https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf . Consultada el 10 de junio de 2022.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, Organización d elas Naciones Unidas, disponible <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Consultada el 9 de junio de 2022.
- Fuentes Barrera, Felipe Alfredo. 2021, Voto de personas en situación de prisión preventiva oficiosa, Voto en prisión preventiva, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, Tirant lo Blanch, México, p.76.
- Giraldo Zuluaga, Gloria Amparo. 2015, Ciudadanía: Aprendizaje de una forma de vida, en Educ. Vol. 18. No. 1, Colombia, enero-abril de 2015, p.79.
- González Oropeza, Manuel y del Rosario Rodríguez, Marcos. 2014, El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho de votar y la prevalencia de la presunción de inocencia y el principio pro persona, en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 5, enero-junio, pp. 229-262, México, p. 238.
- (UNODC) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2015, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Las Reglas Nelson Mandela), p. 3.
- Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS). 2022, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, abril 2022, México, p. 4.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf> , Consultada el 10 de junio de 2022.

- Ravel Cuevas Dania Paola. 2021, El derecho a votar de las personas en prisión preventiva”, Voto en prisión preventiva, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, Tirant lo Blanch, México, p. 23.
- Tacher Contreras Daniel. 2014, Suspensión de derechos políticos por causa penal, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 28.
- Senado de la República. 2021, México amplía uso de prisión preventiva oficiosa, 3 abril, 2021, México,