

La Participación Ciudadana de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral **2023-2024**

Avances, retos y desafíos en
su implementación



Coordinación:

Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Christian Alberto Ruiz Sánchez

La participación ciudadana de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral 2023-2024. Avances, retos y desafíos en su implementación.

DR. © 2024 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: marzo de 2024
Publicación de distribución gratuita

El contenido y las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Christian Alberto Ruiz Sánchez

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales
Christian Alberto Ruiz Sánchez

Coordinación de Difusión y Publicación
Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides
Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides
y José Gabriel Guzmán Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández

Magistrado Presidente Interino

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada

Juan Carlos Sánchez León

Magistrado

Elizabeth Valderrama López

Secretaria General

Luis Martín Flores Mejía

Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez

Encargada de Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios

Director General Jurídico

María Dolores Corona López

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Armando Azael Alvarado Castillo

Encargado de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Elvira Susana Guevara Ortega

Directora de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Otilio Esteban Hernández Pérez

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Christian Alberto Ruiz Sánchez

Director de Vinculación y Enlace

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

Haydeé María Cruz González

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes

Coordinadora de Archivo

Norma Elena Flores García

Encargada de Despacho de la Coordinación de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Coordinador de Difusión y Publicación

Índice

Prólogo	9
<i>Martha Leticia Mercado Ramírez</i> <i>Especialista en Derecho Electoral por la UNAM</i> <i>Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México</i>	
Prisión preventiva en México y limitaciones para la población privada de la libertad	15
<i>Dr. Díaz Román Mario Pavel en colaboración con el Mtro. Luis Bravo Govea</i> <i>Profesores de la UNAM</i>	
El voto de las personas en prisión preventiva en el Estado de México: lecciones de la elección a gubernatura 2023	35
<i>Dra. Amalia Pulido Gómez</i> <i>Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de México</i>	

**Los retos y desafíos en la implementación
de mecanismos para la participación de
las personas en prisión preventiva 53**

Lcdo. Juan Gabriel García Ruiz
Director de la Secretaría de las Comisiones
de Vigilancia del INE

**Modelo de operación y resultados para el voto
en prisión preventiva. Caso Hidalgo 73**

Mtra. María Magdalena González Escalona
Consejera Presidenta del Instituto
Estatual Electoral de Hidalgo

**Resultados de la observación electoral
y retos de la implementación del voto
de personas en prisión preventiva en México 89**

Mtra. Valentina Lloret Sandoval
Centro de Estudios y Acción por la Justicia,
“CEA Justicia Social”

**La participación ciudadana de las personas en prisión
preventiva en las entidades federativas 119**

Mtra. Claudia Alejandra Vargas Bautista
Consejera del Instituto Electoral y
de Participación Ciudadana de Jalisco

Prólogo

El tema general abordado por la presente obra colectiva es de la mayor relevancia para nuestra democracia, pues la participación de las personas en prisión preventiva en los procesos democráticos, a través del ejercicio del derecho de voto, significa un cambio trascendente en términos de inclusión de dicho grupo.

Al hablar de voto en prisión, al menos en México, es necesario tomar en cuenta que el debate actual no abarca a todas las personas que se encuentran en las cárceles o prisiones. En términos penales están divididas en dos grupos, esto es, entre las personas sentenciadas (que ya fueron juzgadas y condenadas) y las personas procesadas con prisión preventiva; es decir, todas aquellas personas privadas de libertad que se encuentran a la espera de un pronunciamiento definitivo que juzgue sobre su culpabilidad. Tal distinción es fundamental y lleva a que el primer grupo quede fuera de la discusión, ya que el tribunal penal es quien tiene permitido restringir el ejercicio de los derechos de sufragio, mediante una condena. En cambio, para las personas que se encuentran en el segundo grupo, el tribunal penal todavía no se pronuncia y el principio de presunción de inocencia permanece intacto

junto con los derechos ciudadanos de los que son titulares. La delimitación del debate, entonces, implica sólo a las personas en prisión preventiva.

Desde la perspectiva de la democracia y la participación política, es de suma importancia no dejar fuera de las elecciones populares a quienes todavía no han sido condenadas y condenados, a pesar de estar privados de libertad. En otras palabras, las paredes de las prisiones no pueden ser un pretexto para que dejen de llegar las urnas de votación o las papeletas electorales. Para tener una idea de la escala cuantitativa del voto en prisión, es necesario acudir a los datos estadísticos: en 284 centros penitenciarios a nivel nacional, la población total privada de la libertad asciende a 234,561 personas, de las cuales 92,820 se encuentran en prisión preventiva (o procesada).¹ Esto es, cerca del 40% estaría llamada a votar. Precisamente, en las próximas elecciones de 2024, por primera vez tendrá lugar la votación de las personas en prisión preventiva a nivel nacional.

Para llegar a ese sitio, primero tuvo lugar la conocida y significativa sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, de 20 de febrero de 2019), que es donde dicho órgano jurisdiccional ordenó que el derecho de voto de las personas en prisión preventiva debía ser garantizado en el país y, para ello, contempló un plazo para que la autoridad administrativa electoral pudiera cumplir con dicha encomienda de manera paulatina y progresiva.

Es importante recordar que antes de dicha sentencia ninguna persona en prisión preventiva podía ejercer materialmente su derecho de voto. De ahí la relevancia del criterio

1. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, agosto de 2023. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/860682/CE_08_2023.pdf

adoptado por la Sala Superior. Aunque también cabe señalar que la aceptación de la decisión no fue unánime y, en ese sentido, son interesantes las razones ofrecidas por los magistrados de la minoría para votar en contra (Fuentes Barrera, Infante Gonzales y Rodríguez Mondragón).

En un segundo momento, se llevó a cabo la llamada prueba piloto en el proceso electoral federal de 2021 y posteriormente otros ejercicios en diversas elecciones a nivel de las entidades federativas (Hidalgo en 2022, Coahuila y Estado de México en 2023). En términos generales, la prueba piloto significó un avance importante en la materialización del derecho a votar de las personas en prisión preventiva. Además, el ejercicio controlado llevado a cabo por el Instituto Nacional Electoral (INE) sirvió básicamente para observar el funcionamiento del método elegido como mejor opción y detectar posibles defectos y mejoras; es decir, el consistente en votación anticipada mediante boletas electorales de correo postal y recabadas dentro del respectivo centro penitenciario.

A nivel de las entidades federativas destaca el caso de Hidalgo, en tanto el legislador hidalguense reformó la legislación electoral local para dar cabida al voto de las personas en prisión preventiva. La adición al artículo 5° del Código Electoral del Estado de Hidalgo quedó en los términos siguientes: “La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizado en el Estado de Hidalgo”. Sin duda este reconocimiento es muy relevante y puede servir de experiencia para los demás órganos legislativos locales.

Ahora bien, es importante tomar en cuenta que el modelo implementado por el INE requiere atender ciertos ajustes encaminados a su mejoramiento. Aquí, a muestra de ejemplo,

sólo mencionamos la deficiencia estructural para poder garantizar un voto informado a las personas en prisión preventiva.²

Descrito brevemente el panorama anterior, la obra está integrada por seis ensayos. El trabajo de **Díaz Román y Bravo Govea**, “Prisión preventiva en México y limitaciones para la población privada de la libertad”, nos ofrece una mirada sociológica de la prisión preventiva y las consecuencias de su uso excesivo.

Los interesantes textos de **Pulido Gómez**, “El voto de las personas en prisión preventiva en el Estado de México: lecciones de la elección a gubernatura 2023”, y **González Escalona**, “Modelo de operación y resultados para el voto en prisión preventiva. Caso Hidalgo”, están dedicados respectivamente a las experiencias de Hidalgo y del Estado de México con el voto en prisión preventiva en las más recientes elecciones locales. La ventaja es que se trata de actoras que profesionalmente están involucradas directamente en su implementación.

Sobre los posibles retos a los que se enfrentará el voto en prisión en las próximas elecciones nos hablan **García Ruiz** en “Los retos y desafíos en la implementación de mecanismos para la participación de las personas en prisión preventiva” y **Vargas Bautista** en “La participación ciudadana de las personas en prisión preventiva en las entidades federativas”, como por ejemplo la imposibilidad material de que todas y cada una de las prisiones del país cumplan con las condiciones necesarias para realizar las jornadas electorales.

Finalmente, la sociedad civil organizada ha dado seguimiento a los ejercicios de votación en prisión. En la prueba piloto no fue admitida la presencia de observación externa al no haberse previsto, con excepción del seguimiento dado

2. Al respecto consúltese Martha L. Mercado Ramírez, “Las dificultades del voto informado para las personas en prisión preventiva”, *Cuaderno Cívico Digital*, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, núm. 2, 2022, pp. 7-11.

in situ de las jornadas de votación por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.³ Sin embargo, en los casos de Hidalgo, Coahuila y el Estado de México las organizaciones sí pudieron ingresar a las prisiones o cárceles como observadoras. Esta labor de observación es expuesta por **Lloret Sandoval** en “Resultados de la observación electoral y retos de la implementación del voto de personas en prisión preventiva en México”.

Por último, pero no menos importante, agradezco sinceramente a todas y a todos los que han dedicado su tiempo para que la presente publicación sea posible.

Martha Leticia Mercado Ramírez
Especialista en Derecho Electoral por la UNAM
Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Ciudad de México, a 21 de noviembre de 2023

3. CNDH, *Informe especial sobre la implementación del “modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva (PPP) para el proceso electoral 2020-2021”*, México, CNDH, 2021.

Prisión preventiva en México y limitaciones para la población privada de la libertad

Dr. Díaz Román Mario Pavel

Mtro. Luis Bravo Govea

Profesores de la UNAM

RESUMEN

El propósito de este documento es discutir las implicaciones sociales de la prisión, para lo cual se le analiza como institución y las repercusiones de la prisión preventiva en México, de donde se desprenden una serie de limitaciones para la población privada de la libertad. El objetivo es analizar y aportar a la reflexión sobre las consecuencias inherentes del uso excesivo de la prisión, por ello se espera que las reflexiones contribuyan a explorar enfoques centrados en los derechos humanos y la reinserción social.

INTRODUCCIÓN

El castigo es un hecho social y sus características dependen de factores contextuales y coyunturales. En la sociedad contemporánea, el castigo para quien infringe la ley es la prisión, que es el aislamiento por condena según la falta comprobada jurídicamente.

Estar en la cárcel implica una dinámica de encierro y la pérdida de ciertos derechos, en donde se anula la capacidad de decidir la rutina, vestimenta, alimentación y modo de vida, pero sin perder derechos fundamentales.

El objetivo de la prisión es que, durante este tiempo, se ofrezcan las condiciones sociales, psicológicas y de contexto para que el sujeto, una vez cumplida su condena, pueda integrarse de nuevo en la vida social y productiva.

Para las ciencias sociales, la cárcel es una institución social que puede interpretarse desde diferentes esquemas. Max Weber la relaciona con el funcionamiento del Estado y el monopolio legítimo de la violencia. Para Emile Durkheim es un castigo por infringir las reglas de la solidaridad social, mientras Karl Marx la analiza desde un carácter de clase social. Posteriormente, los trabajos de Michel Foucault analizan esta institución por medio de genealogías que cruzan la filosofía y la historia, mientras que existen otros aportes como los de Garland (1990) o Rivera (1998).

En suma, la prisión es central en el proyecto de las sociedades y existen diversos enfoques analíticos sobre ellas. La prisión como institución responde a las configuraciones estructurales de los Estados, y existen diversas ópticas que cuestionan algunos de sus planteamientos, los cuales son mejorables con el avance de los paradigmas de los derechos humanos. En este texto se analiza la prisión en general

y en el caso mexicano, específicamente en la prisión preventiva y sus efectos en las personas privadas de la libertad.

CRISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO E IMPLICACIONES EN MÉXICO

Desde hace décadas el sistema carcelario global está en crisis. Ha habido una serie de políticas carcelarias orientadas al aumento de penas y de delitos punibles, como ha sido en el combate a las drogas, lo que ha favorecido el cuestionamiento a la efectividad de la prisión, así como su papel en perpetuar desigualdades raciales y de clase.

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC, 2015, p. 2) menciona que la población penitenciaria mundial ha crecido sostenidamente en el siglo XXI, y que ésta afecta de manera desproporcional a las personas en pobreza.

Por su lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (2020, p. 4) expone que las cárceles en la región latinoamericana han multiplicado su población en un 120%, en comparación con un 24% global. Lo anterior permite observar una tendencia punitiva, la falta de exploración en justicia alternativa, así como el abuso de la prisión preventiva. Asimismo, la región tiene una tasa de reclusos de 267 presos por cada cien mil habitantes (p. 5). También una constante en las prisiones es el hacinamiento; es decir, la población extra sobre la que fue planeada la cárcel. En la región, las prisiones están poblada por un 45% más de su capacidad original.

Esta crisis se expresa en las carencias estructurales de las organizaciones policiales y las de las instituciones de impartición de justicia, lo que promueve el uso excesivo de la prisión

preventiva; es decir, como se encuentran aquellas personas privadas de la libertad que no cuentan con su proceso legal concluido y, por ende, no tienen una condena. Por lo tanto, el supuesto de la prisión como rehabilitador social se ha orientado hacia el lado opuesto del que se había concebido originalmente; convirtiéndose en un sitio en el que se maximiza la violencia, en especial contra las mujeres y los grupos vulnerables; en donde los nexos criminales podrían aumentar las posibilidades de reincidir una vez cumplida la sentencia, aunado a que el incumplimiento de estándares de derechos humanos es constante.

Para el caso mexicano, ya es posible catalogar un *boom* carcelario. Bergman (2007) menciona que de 1996 a 2002 el crecimiento penitenciario fue de un 9%, y que si bien desde dicho periodo disminuyó porcentualmente, el crecimiento no ha cedido y las prisiones mexicanas operan con un sobrecupo del 35 por ciento.

Cabe mencionar que en el periodo presidencial de Felipe Calderón, que fue de 2006 a 2012, los delitos castigables en centros penales federales (en los que se incluyen delitos de fuero federal, como delincuencia organizada, delitos contra la salud y secuestro) incluyeron que cerca del 60% de personas presas ingresadas fue por cuestiones relacionadas con las drogas (Díaz, 2017).

Dicho aumento en el número de personas privadas de la libertad ha disminuido la capacidad de control penitenciario por parte del Estado mexicano, cuestiona la posibilidad de reinserción social, expone contradicciones en la política criminal y limita a las autoridades en cuanto a la aplicación del marco legal en la dinámica carcelaria interna.

Para entender el sistema penitenciario mexicano, hay que exponer que sus prisiones se dividen en dos tipos. Por un lado, están los Centros de Readaptación Social (CERESOS),

que dependen de las administraciones de los estados, y los cuales reciben a personas sentenciadas por delitos del fuero común. Por el otro, están los Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS), que responden al ámbito federal y cuya población está vinculada a delitos de mayor impacto. Estos últimos están categorizados como de máxima seguridad. No obstante, las particularidades de cada uno, ambos sistemas se encuentran en situación crítica. Con respecto a los penales estatales, una constante es la ingobernabilidad, donde ha habido fugas, riñas masivas y han fungido como centros de operación de organizaciones criminales.

En suma, el encarcelamiento masivo como política criminal en México ha erosionado las competencias para controlar las prisiones; por otro lado, ha promovido que el tránsito por la cárcel se exprese como un instrumento de generación y reproducción de desigualdad, en estas condiciones se evidencia la ineficacia de la privación de la libertad como estrategia de contención del delito.

En las prisiones se observa un modelo social de segregación y penalidad que incluye violación sistemática a derechos humanos, hacinamiento y pérdida de derechos políticos y sociales. En consecuencia, las personas privadas de la libertad se enfrentan a una serie de condiciones hostiles que potencian la conflictividad social.

Aunado a ello, la cárcel no necesariamente aísla a personas a quienes se les ha comprobado algún delito, ya que existe la prisión preventiva, situación de las personas que están en espera de sentencia, y se considera esta figura ante riesgo de fuga o ante delitos cuya naturaleza implica un tratamiento extraordinario, y sobre la cual se expondrá su uso en México.

PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO Y SITUACIÓN DE LAS CÁRCELES

Luego de los puntos analizados con anterioridad, es pertinente reflexionar sobre la forma en que en México alguien puede ser privado de la libertad y las modalidades en que esto suele ocurrir. Para este caso, existen dos situaciones jurídicas desde las que es posible ser privado de la libertad: 1. Con sentencia y 2. Sin sentencia. La primera es cuando ya se ha realizado una serie de procesos jurídicos probatorios de culpabilidad, con una durabilidad de castigo especificada: mientras que quienes ingresan sin sentencia se dividen en dos:

- A. Prisión preventiva justificada: es aquella donde un tribunal ha corroborado que la libertad de la persona imputada pone en riesgo al mismo proceso, a testigos o a terceras personas. Aplica para cualquier delito y es revisable en cualquier momento.

- B. Prisión preventiva oficiosa (también conocida como prisión automática): en este caso se priva de la libertad solamente por el delito que se está investigando; por otro lado, no se tienen que acreditar condiciones específicas, sino que se da de forma inherente. Ésta se aplica ante “delitos graves”, los cuales se determinan de diferente manera según el marco jurídico aplicable. Este estado no es revisable y cuenta solamente con un máximo de dos años para cumplir sentencia.

Como tal, la prisión preventiva puede ser una herramienta que ayuda a las fiscalías, pero al ser utilizada como mecanismo directo, sumado a las falencias judiciales propias de México,

dan como resultado el abuso del recurso de la prisión preventiva y, con ello, la afectación de los derechos de las personas a quienes no se les ha comprobado culpabilidad ante ilícitos.

La prisión preventiva oficiosa no es un caso exclusivo de México. La Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC, 2021) estima que en el mundo un 32% de las personas privadas de la libertad se encuentran sin condena. Para la región latinoamericana, esta cifra asciende al 36 por ciento.

Según el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales de 2022, el 42.1% de la población privada de la libertad no contaba con sentencia al momento en que se realizó la encuesta. De este porcentaje de personas privadas de la libertad, el 12.6% de hombres ha esperado sentencia por más de 24 meses, mientras el 14.2% para las mujeres, lo cual ha contravenido los mismos principios de este mecanismo de reclusión.

En México el uso de la prisión preventiva oficiosa no es algo nuevo. Incluso desde 1990 hasta la actualidad la cifra de personas bajo esta condición no ha bajado del 38% e incluso en 1991 fue de 56% (Intersecta, 2022, p. 5).

La situación con la prisión preventiva oficiosa es que está en contradicción con elementos fundamentales de la Constitución mexicana y de los estándares de derechos humanos con los que el país tiene convenio, que se basan en la premisa de la presunción de inocencia. Por ejemplo, existen 14 medidas cautelares que permiten que el proceso acusatorio siga su rumbo y al mismo tiempo aseguran la presencia de la persona imputada durante el mismo. Éstas consideran la privación de libertad, pero solamente como última opción, todo con el fin de no castigar anticipadamente, mientras no se haya comprobado culpabilidad.

Sin embargo, hay una excepción que la Constitución mexicana sustenta para priorizar la prisión preventiva oficiosa. Ésta se encuentra en el artículo 19 y menciona que:

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

Lo anterior implica que el debate sobre la corroboración de la participación de la persona en el ilícito, del riesgo de pérdida de proceso y de medidas cautelares para su operación quedan rezagadas ante la prisión automática. Además, existen delitos que pueden ser juzgados de manera amplia y con ello es posible que exista ambigüedad, como son los delitos contra la salud o contra la seguridad de la nación. De este modo, se han contabilizado hasta 140 delitos que pueden ser sujetos de prisión preventiva oficiosa (Intersecta, p. 14).

Cabe mencionar que la prisión preventiva oficiosa no es nueva en la legislación mexicana. Desde la Constitución de 1917 es posible identificar mecanismos que permiten encarcelar a una persona antes de realizar el proceso probatorio; ésta ha cambiado de criterios según la gravedad de los delitos o la duración de las sentencias.

En el año 2008 hubo una reforma del sistema penal en México, la cual intentaba que los procesos judiciales reforzaran el enfoque hacia las víctimas y los derechos humanos. Dicha reforma no abolió la prisión preventiva oficiosa, aunque pudo acotarla en cierto sentido.

Estos cambios comenzaron a aplicar en 2016 y la última gran reforma fue en 2019, año en el cual se extendió el catálogo de delitos que ameritan este medio de privación de libertad. Los efectos posteriores fueron visibles, pues desde 2021 en el país ha aumentado el número de personas privadas de la libertad (Intersecta, p. 22), lo cual ha generado una serie de críticas a este mecanismo, incluso con pronunciamientos de organizaciones como Naciones Unidas, que en 2022 manifestó que la prisión automática debería anularse por completo en el país (ONU, 2022). Algunas de las críticas a la prisión preventiva son:

1. No disminuye los delitos.
2. Interfiere en la división de poderes, ya que por mandato legislativo se interviene en la toma de decisiones judiciales, y no permite valorar la especificidad de cada caso.
3. Viola el derecho a la libertad, al no seguir estándares básicos de aplicabilidad de reclusión precautoria.
4. No cumple con el principio de presunción de inocencia.
5. Rompe el derecho al debido proceso.

Ante este escenario de auge carcelario vale la pena preguntarse, ¿cómo es la vida en las cárceles mexicanas? Para ello,

se realizará un breve recuento sobre las condiciones que se viven en las prisiones de México y las limitaciones que emanan de esto, dicho recuento está basado en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esto permite identificar algunas características de las prisiones mexicanas y posteriormente hilarlas con demás aristas.

En México hay 220,477 personas privadas de la libertad, de las cuales 207,983 son hombres (94.3%) y 12,494 mujeres (5.7%). La tasa de personas presas por cada 100,000 habitantes es de 170.9.

El nivel de escolaridad es diverso; en la figura 1 se observa que existe una tendencia importante de reclusión conforme las personas cuentan con escolaridad menor, esto puede relacionarse con menos oportunidades heredadas de desarrollo, que se traducen en precarización y mayor tendencia a delinquir.

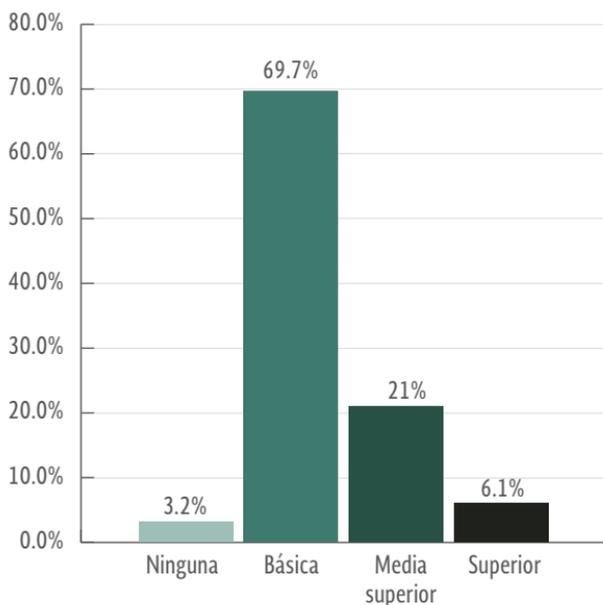


Figura 1. Escolaridad de la PPL.

Elaboración propia basada en la ENPOL, 2021.

La población privada de la libertad que contó con la asesoría de un abogado antes de llegar con un juez se repartió casi simétricamente (figura 2), lo cual se traduce en desventajas para mucha de la población privada de la libertad, quienes ante la falta de orientación pueden tener tendencia a cometer errores procedimentales y al desconocimiento de derechos.

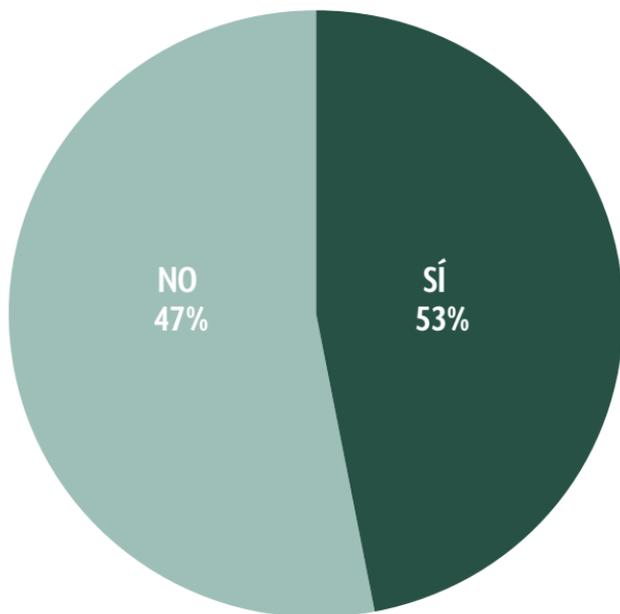


Figura 2. Asistencia legal antes de llegar con un juez.

Elaboración propia basada en ENPOL, 2021.

Según la ENPOL, la condición jurídica de la población privada de la libertad en México se divide en: 1. En proceso (27.8%) y 2. Sentenciada (72%). Cabe mencionar que este dato difiere con el del Censo Penitenciario de 2022 (comparación en figura 3), en donde parece haber distintos parámetros para obtener muestras y mediciones de población en prisión preventiva.

No obstante, la diferencia entre ambos datos demuestra un problema amplio con la prisión preventiva en el país.

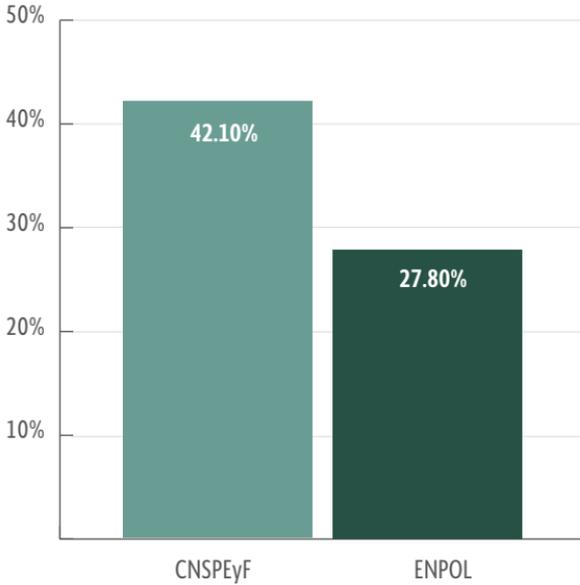


Figura 3. Porcentaje de PPL en modalidad de prisión preventiva según encuestas. Elaboración propia.

Sobre las condiciones de reclusión, el 47% de población privada de la libertad comparte celda con más de siete personas, y el 13.3% comparte con más de quince personas. El problema de la sobrepoblación y del hacinamiento es amplio y viola derechos humanos.

Sobre la reincidencia delictiva, la población privada de la libertad que ya había sido sentenciada antes por un delito previo al de la reclusión actual es del 20.5%, lo cual permite ver que el proceso de readaptación social no se cumplió en todos los casos y que es un área de oportunidad para las poblaciones que cumplen su sentencia.

El 53.9% de la población privada de la libertad considera que haber estado en un centro penitenciario afectará sus posibilidades de reinserción (figura 4). Por otra parte, el 33.6% considera que el centro penitenciario no le ha dado las herramientas necesarias para reincorporarse a la vida social del exterior. Ambas cifras develan que, para las personas presas, la prisión conlleva afectaciones posteriores a su condena, que se traducirán en desventajas sociales.

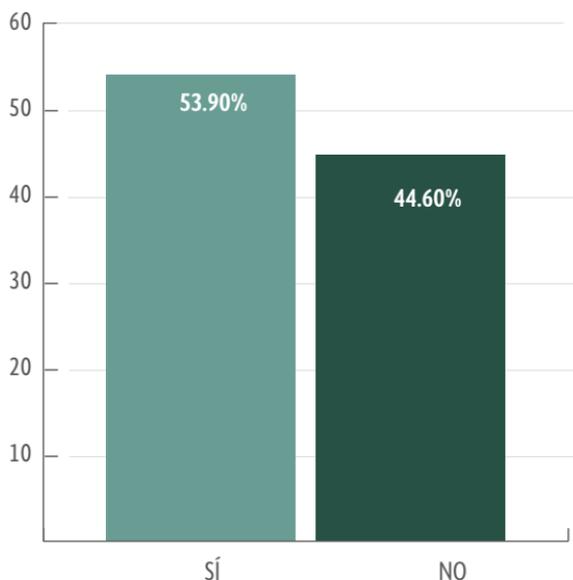


Figura 4. PPL que cree que haber estado en prisión afecta sus posibilidades de reinserción. Elaboración propia.

El aumento de la población carcelaria en México reafirma que la prisión expresa, en su composición, las desigualdades sociales existentes en la complejidad nacional y regional.

LIMITACIONES PARA PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Los datos anteriores se traducen en limitaciones a develar si pretendemos comprender los efectos de la política carcelaria en México, y así obtener evidencia que aporte a la discusión social y penitenciaria que sirva para la elaboración de alternativas. Se presentan las limitaciones de índole política, social, laboral y de género.

Limitaciones políticas

El derecho al voto se encuentra consagrado como parte de los derechos político-electorales. En un Estado democrático, con el voto es posible expresar las motivaciones políticas de las personas y éste debe ser garantizado. El derecho al voto está reconocido en la Constitución mexicana, como un derecho para toda la ciudadanía (artículo 35, fracción I). El voto favorece la readaptación y sentido de responsabilidad social, por lo que su papel en los centros de detención es importante como indicador de cohesión social.

No obstante, existe un amplio sector de la población al que se le niegan derechos políticos, sin estar considerado formalmente como culpable: las personas presas sin sentencia, lo que niega el principio de presunción de inocencia y limita la participación de estas personas en México.

Votar requiere una mínima noción de formación política, la cual puede servir como herramienta de inserción social, ya que permite que la persona refuerce nociones de colectividad, que son inherentes al ejercicio democrático.

Recién en las próximas elecciones de 2024 las personas en prisión preventiva podrán votar de manera regular en las elecciones mexicanas. Éste es un programa en proceso y del

cual habrá que hacer un análisis posterior, para valorarlo como mecanismo de participación de este sector social.

Limitaciones sociales

Todo ser humano se integra a redes sociales, las cuales le confieren identidad, apoyo, contacto social y emocional. El aislamiento social es un problema porque disminuye el contacto con las personas de su entorno y con ello debilita las posibilidades de inserción.

Los centros de readaptación social estatales y federales deben cumplir con su obligación de otorgar las condiciones mínimas para que el regreso a la sociedad de la persona infractora sea más sencillo. Las dificultades que la prisión conlleva en este ámbito es que las condiciones de aislamiento extremo merman las redes sociales de los individuos, lo que disminuye su participación en el tejido social y aumenta la posibilidad de reincidir en ilícitos; es por eso que el acompañamiento preliberación y postliberación debe ser un tema prioritario.

Por ejemplo, la ENPOL reporta que cerca de 10,000 personas (4.3%) no tendrá a dónde llegar a vivir una vez terminada su condena; lo cual muestra la fragilidad de algunos vínculos sociales de las personas privadas de la libertad.

Otro punto en el que es posible identificar la debilidad de la inserción social, es por medio de la cuestión educativa, ya que es poco probable que la formación académica o técnica se continúe al salir, lo que aumenta las desventajas para quienes salen de prisión.

Limitaciones laborales

El trabajo es aquella actividad por la que se recibe una remuneración, y la inserción al trabajo para ciertos grupos po-

blacionales históricamente ha sido una problemática. Migrantes, mujeres, jóvenes y personas adultas mayores padecen lo anterior, situación a la que se suman las personas privadas de la libertad al salir de la cárcel luego de cumplir su condena.

En México existen muchos casos en los que se niega un trabajo a quienes estuvieron presos, o a aquellas personas que por falta de formación profesional sólo pueden aspirar a empleos informales. Esto requiere fortalecer los programas de formación técnica y profesional universitaria al interior de las prisiones, lo cual aumentará las posibilidades de éxito en su vida laboral fuera de prisión. También es importante terminar con la práctica de solicitar la carta de antecedentes no penales, la cual es un obstáculo para obtener trabajos formales, orillando a que las personas que han cumplido su condena tomen trabajos fuera del marco legal.

La precarización laboral en el país, aunada a los estigmas mencionados, dan como resultado contextos de vulnerabilidad laboral, los cuales se traducen en prácticas económicas como la informalidad, la falta de derechos consagrados en la Ley Federal del Trabajo y el cumplimiento de estándares mínimos de trabajo, por lo que a las personas les cuesta mucho esfuerzo recuperarse laboralmente luego de haber estado en la cárcel, y esta dificultad puede durar muchos años.

Igualdad de género

La desigualdad de género es un fenómeno que se manifiesta en todos los ámbitos de las sociedades, de ella se desprenden una serie de relaciones en las que median las instituciones, como es el caso de las prisiones. Las mujeres presas muchas veces cargan con ser madres desde la prisión o se embarazan dentro de las mismas, lo que dificulta el ejercicio de su maternidad y perpetúa el ciclo de precarización.

Otro aspecto que es limitado es el de la participación social y laboral, ya que el aislamiento merma por completo estas relaciones y, mientras una mujer esté sujeta exclusivamente a labores domésticas y de cuidados a otras personas, se vuelve más vulnerable ante la violencia económica, física y psicológica en sus entornos familiares al salir de la prisión.

La perspectiva de género en las prisiones mexicanas es una tarea pendiente para el sistema penitenciario mexicano, ya que las prisiones femeninas no cuentan con todas las adaptaciones requeridas para ejercer la maternidad, crear ambientes adecuados para las mujeres embarazadas y garantizar condiciones de vida libres de violencia.

CONCLUSIONES

En la época moderna, la prisión es la institución del castigo y por ello es socialmente aceptada. Muchas de sus consecuencias no son deseables y requieren ser repensadas, ya que el objetivo de disminuir ilícitos y de reinsertar delincuentes no siempre se ha cumplido.

Una de las modalidades más cuestionables de la prisión es la llamada prisión preventiva, la cual refiere a cuando se encierra a una persona antes de que se le dicte condena. Si bien este es un recurso para evitar que los procesos legales caigan, se ha abusado de él y con ello ha afectado directamente las capacidades judiciales y carcelarias, así como a miles de mexicanas y mexicanos en espera de sentencia.

De este modo, la prisión ofrece limitantes durante las condenas y después de las mismas, las cuales afectan el funcionamiento de las prisiones y no resuelve problemas sociales. Estas limitaciones requieren la intervención estatal y de la sociedad en su conjunto.

Se reconoce la importancia de repensar la efectividad de las cárceles —especialmente de la prisión preventiva— como mecanismos efectivos de impartición de justicia, para mejor pensar alternativas que busquen la justicia y el bienestar social sin sacrificar derechos humanos de manera estructural.

REFERENCIAS

- Bergman y Azaola (2007). “Cárceles en México: cuadros de una crisis”. *Urvio*.
- Díaz, P. (2017). “Factores asociados a la primera detención en menores de edad en poblaciones carcelarias. Evidencias desde México”. *Revista CIFE*.
- Garland, D. (1990). *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. México, Siglo XXI.
- Rivera, I. (1998). “Sociología de la cárcel”. *IUS ET VERITAS*.

Documentos

- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Las cárceles de América Latina y el Caribe ante la crisis sanitaria del COVID-19*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/las-carceles-de-america-latina-y-el-caribe-ante-la-crisis-sanitaria-del-covid-19>
- INEGI (2022). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2022/doc/cnsipee_2022_resultados.pdf

Intersecta (2022). Con juicio o prejuicio. La prisión preventiva oficiosa en México. Disponible en: <https://www.intersecta.org/wp-content/uploads/2022/09/Intersecta-Con-juicio-o-prejuicio-La-prisio%CC%81n-preventiva-oficiosa-en-Mexico.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2022). México debería anular la prisión preventiva oficiosa: dicen expertos de la ONU. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/mexico-should-overturn-mandatory-pre-trial-detention-un-experts>

Primera Encuesta Realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social (2012). CIDE.

UNODC (2021). Data matters 1. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1_prison.pdf

El voto de las personas en prisión preventiva en el Estado de México: lecciones de la elección a gubernatura 2023

*Dra. Amalia Pulido Gómez
Consejera Presidenta del Instituto
Electoral del Estado de México*

INTRODUCCIÓN

El 4 de junio de 2023, por primera vez en la historia del Estado de México se implementó una prueba piloto para que las personas en prisión preventiva pudieran votar en la elección de gubernatura. Esta modalidad de votación fue resultado de lo mandado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al determinar que las personas privadas de su libertad y que no habían sido condenadas, podían sufragar, ya que se encontraban amparadas por el principio de presunción de inocencia.

En efecto, nuestra Constitución Política establece causas específicas para la suspensión de la prerrogativa ciudadana a votar y ser electo en elecciones periódicas, auténticas,

realizadas por sufragio universal y por voto secreto, en plena garantía de la libre expresión de la voluntad de las y los electores.¹ El artículo 20, apartado B, fracción I, establece que toda persona imputada se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad a través de una sentencia emitida por un juez. En ese sentido, los derechos ciudadanos no pueden suspenderse sin una sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Claramente, este supuesto no se actualiza cuando la persona se encuentra privada de su libertad sin haber recibido sentencia por el delito que se le imputa. Esto hizo que la autoridad jurisdiccional razonara que si alguna persona privada de su libertad mediante prisión preventiva deseara ejercer su derecho a votar, las autoridades electorales administrativas deben llevar a cabo todas las acciones que correspondan con la finalidad de que pueda emitir su sufragio universal, libre, secreto y directo, incluso desde el centro penitenciario.

El presente artículo hablará de los principales retos y áreas de oportunidad que supone posibilitar el voto a las personas privadas de su libertad y que no han sido condenadas, en el contexto del proceso electoral ordinario para la elección para gubernatura 2023 en el Estado de México. El desarrollo de pruebas piloto debe estar acompañado de evaluaciones técnicas y de discusiones integrales, que garanticen la protección efectiva de los derechos políticos de todas y de todos.

1. Los artículos 35, numeral I y 36, numeral III, establecen que para la ciudadanía es un derecho y es un deber votar en las elecciones. Del mismo modo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán del derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

EL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA (VPPP)

El sistema legal mexicano reconocer la figura de la prisión preventiva como una medida cautelar que priva temporalmente de la libertad a una persona durante el desarrollo de una investigación o de un proceso penal. Particularmente, el artículo 19 de la Constitución establece que los ministerios públicos sólo podrán solicitar al juez o jueza la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia de la persona imputada en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de las y los testigos o de la comunidad, así como cuando la persona imputada esté siendo procesada o haya sido sentenciada previamente por la comisión de un delito doloso.

Por la existencia de esta medida, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha determinado que el Estado mexicano es responsable por la violación al derecho a la libertad personal, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de la igualdad ante la ley. En consecuencia, dictó al Estado mexicano adecuar su ordenamiento jurídico incluyendo sus disposiciones constitucionales, para que sea compatible con la Convención Americana y, en consecuencia, pudiera dar lugar a que en un futuro próximo se modifique la Constitución y la manera en cómo se aplica hoy en México la prisión preventiva o, inclusive, se expulse del sistema jurídico mexicano la figura de prisión preventiva.

Específicamente, mediante sentencia emitida el 25 de enero de 2023, en el caso *García Rodríguez y otro vs México*, la Corte consideró que:

- La prisión preventiva en sí misma, no es contraria al Derecho Internacional de los Derechos Humanos

y constituye una medida que los Estados pueden adoptar siempre y cuando se ajusten a los requisitos convencionales.

- En el caso de la prisión preventiva oficiosa, el trato diferenciado puede verificarse en el hecho de que quienes están imputados de cometer ciertos delitos no tendrán posibilidad de controlar ni de defenderse adecuadamente de la medida toda vez que hay mandato constitucional que impone preceptivamente la medida cautelar privativa de la libertad.
- Al aplicar figuras que *per se* son contrarias a la Convención Americana, las autoridades internas vulneraron los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia en perjuicio de [...] incumpliendo su obligación de respeto contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana.
- La autoridad judicial no tiene que esperar hasta el momento de dictar sentencia absolutoria para que una persona detenida recupere su libertad, sino que debe evaluar periódicamente si la finalidad, necesidad y proporcionalidad de la medida se mantienen, y si el plazo de la privación a la libertad ha sobrepasado los límites que imponen la ley y, en su caso, la razón de dicha extensión. En ese sentido, en cualquier momento en que aparezca que la prisión preventiva no satisface estas condiciones, deberá decretarse la libertad, sin perjuicio de que el proceso respectivo continúe.

- La prisión preventiva debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción. En concreto, afirmó que la autoridad judicial no tiene que esperar hasta el momento.²

A pesar de ello, el sistema de justicia penal mexicano sigue abriendo la posibilidad de que una persona, que no ha sido juzgada como culpable por la comisión de algún delito, esté privada de su libertad por meses o incluso años, sin sentencia condenatoria firme. Organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, con base en el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), han estimado que entre 2020 y 2021 ingresaron 226,235 personas a los centros penitenciarios estatales del país y que, de éstas, el 83% entró a la cárcel sin una sentencia de primera instancia.³

Esto ocasionó que el 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF haya dictado sentencia en el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano SUP-JDC-352/2018 y su acumulado. Tales juicios fueron promovidos por dos personas que relataron haber sido aprendidas y recluidas en el Centro de Reinserción Social de Sentenciados #14, “El Amate”, en Cintalapa, Chiapas, desde el año 2002, como consecuencia de que se les atribuyó la comisión

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Caso García Rodríguez y otro vs. México. Párrafos 154, 173, 179, 184. Sentencia de 25 de enero de 2023. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf

3. Intersecta. *Amicus curiae* para la Acción de Inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, y para el Amparo en Revisión 355/2021. Disponible en: <https://www.intersecta.org/wp-content/uploads/2022/09/Intersecta-Amicus-curiae-para-la-Accio%CC%81n-de-Inconstitucionalidad-130-2019-su-acumulada-136-2019-y-para-el-Amparo-en-Revisio%CC%81n-355-2021.pdf>

de diversos delitos. Desde ese entonces y hasta el momento de su impugnación ante la autoridad jurisdiccional, no habían recibido sentencia condenatoria. Estos ciudadanos alegaron que la autoridad electoral no había emitido los mecanismos necesarios para que ejerza su derecho al sufragio en las elecciones, mismo que conservaban por el principio de presunción de inocencia.

En dicha ejecutoria se determinaron en el apartado de Decisión y Efectos, que:

En atención a lo expuesto y al haber resultado fundados los conceptos de agravio de los actores, se concluye que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

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

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

El mencionado programa estará desarrollado por la autoridad electoral federal en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.⁴

Esta determinación introdujo cambios a la manera en cómo se considera tradicionalmente la emisión del sufragio, es decir, por medio de casillas instaladas en toda una demarcación territorial, de las 8:00 a.m. a las 18:00 p.m. La primera prueba

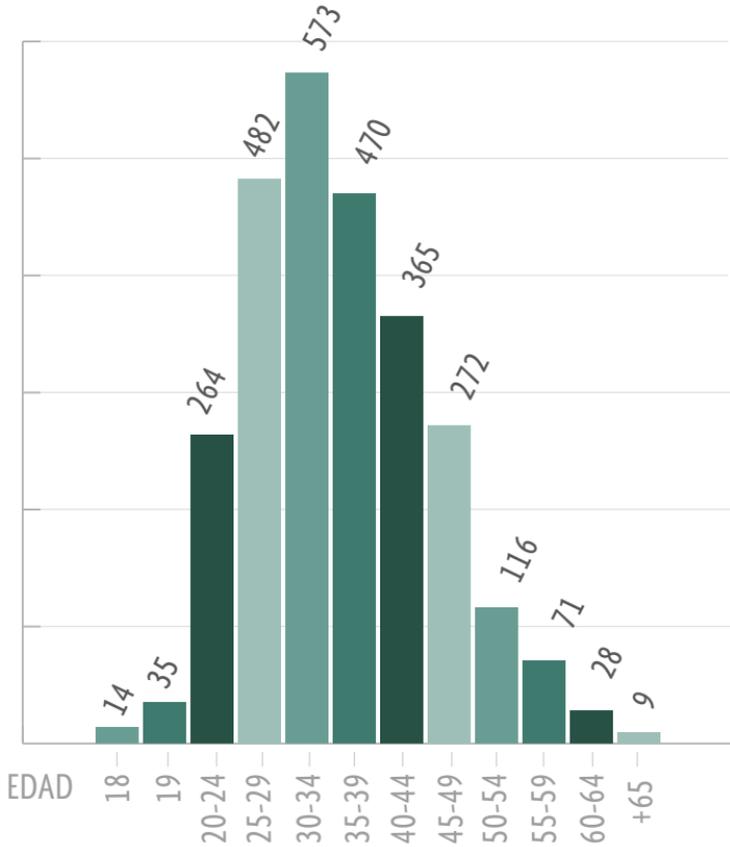
4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). SUP-JDC-352/2018 y su acumulado. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/352/SUP_2018_JDC_352-840357.pdf

piloto se implementó en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en Sonora, en el CEFERESO No. 11 (varonil); Guanajuato, en el CEFERESO No. 12 (varonil); Chiapas, en el CEFERESO No.15 (varonil e intercultural); Morelos, CEFERESO No. 16 (femenil) y Michoacán en el CEFERESO No. 17 (varonil).⁵

La aplicación de esta prueba mostró no sólo los retos operativos que supone acercar el sufragio a las personas privadas de su libertad en algún centro de reclusión. También evidenció la gran diversidad de la población que vive bajo la aplicación de esta medida cautelar. Uno de los datos más relevantes es que la mayoría de estas personas son jóvenes entre los 25 y 34 años. La gráfica 1 muestra la distribución por edades de la población en los centros penitenciarios federales en 2021. Es sumamente relevante que entendamos que nuestras juventudes están viviendo y desarrollándose también en este tipo de contextos. De ahí la importancia de apostar por acercarles los mecanismos necesarios para que su participación en la vida pública se siga fomentando y fortaleciendo.

5. Observatorio electoral de los derechos políticos y de acceso a la información de las personas en prisión preventiva, Informe de hallazgos del Primer Ejercicio Electoral 2020-2021. Disponible en: <https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2021/11/Hallazgos-voto-en-prision.pdf>

Gráfica 1: Edad de las personas en prisión preventiva
Información de los CEFERESO incluidos en la
prueba piloto del PEF 2020-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe final de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva del Instituto Nacional Electoral (INE).

A nivel local, antes de la prueba piloto realizada en el Estado de México en 2023, también se contaba con una experiencia previa. En el estado de Hidalgo se tuvo un primer ejercicio

en cuatro centros penitenciarios de la entidad. Un punto que es importante señalar, es la reforma aplicada al Código Electoral de esta entidad, particularmente a su artículo 5, párrafo 3. Con esta modificación se dispuso que la ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizado en esa entidad federativa.

Tabla 1: Participación en la prueba piloto del VPPP en Hidalgo

CERESO	Hombres	Mujeres	Total
Jaltocan	2	1	3
Tula de Allende	21	2	23
Tulancingo	40	1	41
Pachuca	44	5	49
Totales	107	9	116

Fuente: IEEH (2021) Informe Sobre VPPP en el PEL2021-2022.

La tabla 1 muestra el total de personas que pudieron participar en los centros de reclusión sociales del estado de Hidalgo. Aun con el número de votos que pudieron ser emitidos, la prueba representó un parteaguas para la coordinación entre el INE, los institutos locales electorales y las autoridades de seguridad pública. Mostró la importancia de la organización y coincidencia entre instituciones, además de varios de los retos que implica acercar el sufragio a personas privadas de la libertad.

Estas dos pruebas piloto representaron un avance sustantivo en materia de protección de los derechos político-electorales en México. La ciudadanía se vive de formas muy diversas.

Hay mexicanas y mexicanos con goce pleno de sus derechos políticos que viven fuera del país. También los hay quienes viven dentro de los centros de reclusión federales y locales. Reconocer estas realidades es vital para poder generar un impacto positivo en la manera en que las y los ciudadanos ejercen sus derechos en la actualidad.

LA PRUEBA PILOTO EN LA ELECCIÓN DE GUBERNATURA 2023

Un aspecto a destacar de la prueba implementada en el Estado de México es que, por primera vez en la historia de esta nueva modalidad, todos los centros penitenciarios de la entidad formaron parte del ejercicio piloto. La Dirección General de Prevención y Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad del Estado de México informó que sólo 2 de los centros de reclusión no fueron incluidos, ya que en uno de esos centros el total de las personas privadas de la libertad ya tenían una sentencia y, el otro era un centro para menores de edad.

La tabla 2 muestra la distribución por centro de reclusión y por grupo etario. A partir de ese gran universo, el INE se dio a la tarea de verificar la situación registral de todas esas personas. Por ejemplo, en una primera instancia, se identificó que 38 personas tenían una ciudadanía diferente a la mexicana, ya que eran originarios de países como Estados Unidos, El Salvador o Colombia. También se identificó que había personas hablantes de lenguas indígenas como mazahua, otomí, mazateco y náhuatl. Estos datos también indicaron que las personas que se encuentran en prisión sin una sentencia en el Estado de México son personas jóvenes. Aproximadamente el 55% de ellas tienen menos de 35 años.

Tabla 2: Distribución de la población en prisión preventiva por edad

Centro	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 o más	Total
Chalco	122	285	186	91	42	10	736
Cuautitlán	165	312	214	88	23	13	815
Ecatepec	220	550	346	170	38	16	1,340
El Oro	22	31	23	13	11	3	103
Ixtlahuaca	20	31	19	12	8	3	93
Jilotepec	7	29	19	13	5	0	73
Lerma	20	66	32	21	3	3	145
Neza Bordo	263	630	475	216	78	14	1,676
Neza Norte	6	6	4	5	3	0	24
Neza Sur	6	12	5	2	0	0	25
Otumba Tepachico	22	45	20	17	4	1	109
Santiagouito	229	562	440	186	56	18	1,491
Sultepec	1	2	4	2	0	0	9
Tenancingo Sur	19	37	22	15	8	3	104
Tenango del Valle	25	72	51	30	11	1	190
Texcoco	93	204	136	67	18	8	526
Tlalnepantla	322	640	494	217	95	30	1,798
Valle de Bravo	13	26	26	18	8	3	94
Zumpango	33	59	44	27	5	2	170
Centro de Internamiento	13	0	0	0	0	0	13
%	17	38	27	13	4	1	100
Total	1,621	3,599	2,560	1,210	416	128	9,534

Fuente: INE (2023) Informe final de la implementación de la prueba piloto del VPPP en el PEL 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

Tomar en cuenta factores de esta naturaleza es clave considerando que la prisión preventiva en nuestro país tiene una aplicación asimétrica y desigual. Es necesario que las autoridades electorales tengan presente que la discriminación y la inequidad se ejercen sobre las personas de maneras muy complejas y a partir de las múltiples aristas de la identidad de una persona.

Un aspecto relevante a destacar es que el número de personas en prisión preventiva que se terminaron por incorporar en el listado definitivo sufrió disminuciones. El INE realizó verificaciones de la situación registral de todas ellas y obtuvo que 2,652 no fueron localizadas en el padrón y listado nominal o fueron dadas de baja. Asimismo, 263 no manifestaron su interés en participar a través de su solicitud de registro a la prueba piloto. De igual manera, el INE realizó una confronta biométrica y visual con las fotografías y huellas dactilares, la cual arrojó que 6,596 personas eran la misma persona, 53 personas eran personas diferentes, 222 no se tuvieron datos biométricos y 13 no tuvieron imágenes en el registro.

La conformación del listado nominal de personas en prisión preventiva es otro de los retos más relevantes, sobre todo cuando se trata de poblaciones tan grandes como la del Estado de México. Además de los cambios derivados de las verificaciones hechas por la autoridad nacional electoral, la lista nominal sufrió modificaciones dado el constante cambio que puede presentarse en la situación jurídica de estas personas. Éste es uno de los retos más interesantes de conformar un listado nominal de personas privadas de la libertad bajo esta medida cautelar. Por ejemplo, durante el proceso de conformación del listado, 81 personas fueron dadas de baja ya que se les suspendieron sus derechos políticos al contar ya con una sentencia condenatoria y una fue dada de baja porque recuperó su libertad.

Otro de los desafíos más grandes de operar en esta nueva modalidad tiene que ver con la gran cantidad de recursos humanos que son necesarios, especialmente durante el desarrollo de la jornada de votación anticipada. Como lo muestra la tabla 3, la jornada se dio del 15 al 19 de mayo. En ella fue destacable el despliegue operativo por parte de la Secretaría de Seguridad del Estado de México. Durante esa semana, hubo una participación escalonada de 2,692 personas funcionarias de seguridad y del sistema penitenciario, desde personas custodias, miembros de la policía procesal, estatal y elementos de las fuerzas especiales de seguridad. La coordinación institucional entre autoridades electorales y de seguridad pública resulta fundamental para garantizar el ejercicio exitoso de esta nueva modalidad. El diálogo oportuno, en el caso del Estado de México, fue la principal determinante de los objetivos alcanzados (ver tabla 3).

Es de destacar que en los centros penitenciarios también pudieron participar observadoras y observadores electorales. Previamente sorteados, ciudadanas y ciudadanos independientes asistieron a los centros para observar el ejercicio de la prueba piloto. Éste sin duda es uno de los retos más importantes de cara a la aplicación de esta modalidad en el futuro. Por poner un ejemplo, de las más de 7,000 personas observadoras electorales que fueron aprobadas para observar la elección del Estado de México, 720 habían seleccionado observar la modalidad de prisión preventiva. Esto hubiera significado, por ejemplo, la posibilidad de que 36 personas hubieran tenido acceso a cada uno de los centros penitenciarios. Ello, por supuesto, puede suponer un riesgo de seguridad tanto para las personas en prisión como para las y los visitantes que acuden a vigilar la jornada. Debemos encontrar mejores mecanismos para que el derecho humano a la veeduría se dé también dentro de los centros de reinserción social.

Tabla 3: Jornada de votación anticipada

Entidad	No.	Centro Penitenciario	Jornada del VPPP	PPP que votaron		
				H	M	Total
México	1	Ecatepec	15 de mayo	543	67	610
	2	Ixtlahuaca		55	0	55
	3	Tenancingo Sur		51	0	51
	4	Texcoco		258	26	284
México	5	Lerma	16 de mayo	98	0	98
	6	Neza Norte		11	0	11
	7	Neza Sur		0	17	17
	8	Santiaguito		578	100	678
México	9	Jilotepec	17 de mayo	40	0	40
	10	Tenango Del Valle		93	0	93
	11	Tlalnepantla		639	54	693
	12	Centro de Internamiento		7	0	7
México	13	Neza Bordo	18 de mayo	739	92	831
	14	Otumba Tepachico		52	0	52
	15	Valle de Bravo		54	0	54
	16	Zumpango		83	0	83
México	17	Chalco	19 de mayo	398	37	435
	18	Cuautitlán		359	0	359
	19	El Oro		65	0	65
	20	Sultepec		2	0	2
Total				4,125	405	4,530

Fuente: INE (2023) Informe final de la implementación de la prueba piloto del VPPP en el PEL 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

Por último, uno de los aspectos más importantes a tomar en consideración, de cara a la implementación de esta medida en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 es el relativo a las actividades para promover un voto informado. Entre otras actividades, las autoridades de seguridad pública permitieron la distribución de materiales como carteles, infografías y folletos al interior de las áreas de uso común de los centros penitenciarios. Particularmente, en el Estado de México las personas en prisión preventiva pudieron seguir la transmisión del primer debate entre las dos candidaturas. El segundo debate, sin embargo, no pudo ser transmitido oportunamente ya que las fechas de la jornada electoral anticipada fueron antes de su realización. Es crucial que las fechas de estos ejercicios de información se prevean con mayor anticipación para que las personas que sufraguen en jornadas anticipadas puedan contar con todos los elementos informativos para definir su voto.

CONCLUSIONES

El voto de las personas en prisión preventiva sigue representando un reto importante para nuestro sistema electoral. Especialmente, en el perfeccionamiento del modelo de operación y de los lineamientos respectivos. La observación electoral, la conformación del listado nominal, los votos nulos y los sobres sin boleta, la promoción del voto dentro de los centros, todas estas etapas aún se tienen que mejorar mucho para que esta práctica termine por consolidarse en nuestro país.

Aplicar medidas como ésta, también debe partir de una noción clara e interseccional del fenómeno de la prisión preventiva en México. Para poder implementar una medida que auténticamente reivindique el ejercicio de derechos

políticos de las y los mexicanos, es necesario conocer las externalidades de esta medida cautelar y su grado de afectación diferenciado sobre los distintos grupos sociales.

Para la elección a gubernatura 2023, el Instituto Electoral del Estado de México, el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Seguridad del Estado de México suscribieron un Convenio de Coordinación para hacer posible el voto de las personas en prisión preventiva. La coordinación interinstitucional es clave para lograr una implementación exitosa de esta modalidad.

La participación ciudadana en las elecciones fortalece el vínculo y el arraigo a la comunidad. Acercar el voto a las personas privadas de su libertad sin una sentencia formal es crucial para mantenerles en contacto con la sociedad y que sigan incidiendo en los asuntos públicos del país.

REFERENCIAS

Acuerdo INE/CG822/2022, por el que aprobaron los *Lineamientos, Modelo de Operación y Documentación Electoral para la organización de la prueba piloto de las personas en prisión preventiva, para el Proceso Electoral Local 2022-2023, en los Estados de Coahuila de Zaragoza y Estado de México.*

Comunicado de Prensa No. 132, del INE, del 18 de abril de 2023.

Convenio Marco de Colaboración celebrado entre el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Electoral del Estado de México y la Secretaría de Seguridad del Estado de México, para que de forma paulatina y progresiva implementen las acciones necesarias para que las personas que se

encuentren en prisión preventiva en los Centros Penitenciarios ejerzan su derecho a votar en el Proceso Electoral Local Ordinario 2022-2023, de 20 de enero de 2023.

Informe de avance en la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los Estados de Coahuila de Zaragoza y México, (2023), Instituto Nacional Electoral.

Informe de hallazgos del Primer Ejercicio Electoral 2020-2021, (2021), Observatorio Electoral de los Derechos Políticos y de Acceso a la Información de las Personas en Prisión Preventiva, p. 9.

Intersecta. *Amicus curiae* para la Acción de Inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, y para el Amparo en Revisión 355/2021.

Los retos y desafíos en la implementación de mecanismos para la participación de las personas en prisión preventiva

Lcdo. Juan Gabriel García Ruiz
Director de la Secretaría de las Comisiones de Vigilancia del INE

ANTECEDENTES

A partir de 1953, con la reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideró materializada la universalidad del voto, al incorporar en su contenido la precisión de que los ciudadanos mexicanos son “los varones y las mujeres” que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años si son casados o 21 si son solteros y tener un modo honesto de vivir.¹

1. *Diario Oficial de la Federación* de 17 de octubre de 1953. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199329&pagina=2&seccion=0 (Consultado el 28 de marzo de 2023).

La realidad es que la universalidad del voto ha sido siempre relativa, ya que históricamente ha estado sujeta a diversas restricciones, algunas razonables y otras no. Las restricciones normativas clásicas se constriñen a la nacionalidad, la edad y a tener un modo honesto de vida, es decir, a las características para ser ciudadano.

Adicionalmente, existen otras limitaciones jurídicas y materiales para hacer efectivo el derecho al sufragio, como las dificultades para el registro electoral, la imposibilidad física para acudir a las casillas electorales o las restricciones al ejercicio de los derechos políticos por mandato judicial.

En este sentido, la restricción a la libertad que impone la prisión preventiva ha impedido el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las personas que se encuentran en esta situación.

Esto ha sido reconocido en la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionado con el expediente SUP-JDC-352/2018, emitida el 20 de febrero de 2019, en donde concluye que el Instituto Nacional Electoral (INE) ha sido omiso en la implementación de mecanismos para la emisión del voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva, con fundamento en el principio de presunción de inocencia.²

En dicha sentencia se ordena lo siguiente: “1.- *El INE implementará una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados. De manera paulatina y progresiva, el INE implementará un programa, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva. El mencionado programa*

2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Expedientes: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 Acumulado. 20 de febrero de 2019. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/352/SUP_2018_JDC_352-840357.pdf (Consultada el 20 de abril de 2023).

*será desarrollado por la autoridad electoral federal en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo”.*³

Una vez reconocido judicialmente el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva; es decir, aquellas personas privadas de su libertad por estar sujetas a un proceso criminal, pero sin que se les haya declarado culpables, el reto para materializar dicho mandato está en establecer mecanismos que garanticen, al menos lo siguiente:

- A. Asegurar la autenticidad, libertad y secrecía del voto;
- B. Generar certeza y confianza en los actores políticos (partidos políticos, candidaturas y ciudadanía);
- C. Establecer una logística que garantice la seguridad de las y los participantes y con costos financieros razonables;
- D. Proporcionar información suficiente sobre el contexto social y económico exterior al penal, así como las plataformas y ofertas políticas de partidos políticos y candidaturas;
- E. Posibilidad de instrumentar el modelo en todos los penales con población electora en prisión preventiva.

3. *Ibidem*, p. 42.

PRUEBAS PILOTO PARA EL VOTO DE PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA (PPP)

En cumplimiento de la sentencia que ordenó la implementación de pruebas para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva, a partir del Proceso Electoral Federal 2020-2021, se determinó realizar un ejercicio piloto para la elección de diputadas y diputados federales electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, para lo cual el Consejo General del INE aprobó un modelo de operación⁴ y lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores en prisión preventiva.⁵

La primera actividad fue determinar en qué centros federales de readaptación social se instrumentaría el ejercicio piloto, para lo cual se contactó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), quien sugirió que el ejercicio se realizara en centros penitenciarios que tuvieran condiciones para garantizar la seguridad de las personas participantes, así como la libertad y secrecía del voto. De esta manera, se determinaron los siguientes centros de readaptación social:

4. Instituto Nacional Electoral. INE/CG97/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el Proceso Electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el EXPEDIENTE SUP-JDC-352/2018 y acumulado. 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116844/CGex202102-03-ap-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 10 de abril de 2023).

5. Instituto Nacional Electoral. INE/CG151/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que 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 2020-2021”. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117956/CGor202102-26-ap-23.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 15 de abril de 2023).

Circunscripción	Entidad	Distrito Federal de ubicación	CEFERESO	Población
Primera	Sonora	04 Hermosillo	11	Varonil
Segunda	Guanajuato	04 Guanajuato	12	Varonil
Tercera	Chiapas	07 Tonalá	15	Varonil e intercultural
Cuarta	Morelos	04 Jojutla	16	Femenil
Quinta	Michoacán	12 Apatzingán	17	Varonil

Fuente: Instituto Nacional Electoral. Modelo de Operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el Proceso Electoral 2020-2021.

Además, se adoptaron las siguientes determinaciones:

1. Utilizar un modelo de voto anticipado, entregando paquetes electorales individuales, que serían proporcionados a las personas electoras durante la jornada de votación.
2. Las personas que no tuvieran sentencia condenatoria podrían ejercer su derecho al voto, si se encontraban en el padrón electoral con un registro vigente, y se consideraría su último domicilio registrado en ese instrumento electoral, para determinar el ámbito geográfico electoral correspondiente para la emisión de su sufragio.
3. El proceso de conformación de los listados electorales consistió en lo siguiente:
 - A. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana envió al INE un primer listado de personas reclusas en prisión preventiva dentro de los

- centros de readaptación seleccionados, con los datos que permitieran su búsqueda en el padrón electoral, sin hacer ningún filtro previo;
- B. El INE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), verificó la situación registral de estas personas, es decir, si contaban con un registro vigente en el padrón electoral y lista nominal de electores;
 - C. Una vez determinado el universo de posibles personas votantes, se les remitió una invitación para formular su solicitud de inscripción;
 - D. Las personas en prisión preventiva interesadas en ejercer su voto remitieron su solicitud de inscripción al INE, que incluía nombre, fecha de nacimiento, sexo, firma y huella, así como la declaración de intención de votar.
 - E. Con la información del inciso anterior, se realizó otra verificación para corroborar que las personas solicitantes se mantuvieran en condición de prisión preventiva y registro electoral vigente, de esa manera quedó conformada la lista nominal de electores en prisión preventiva.
 - F. Las personas que conforman la lista nominal de electores en prisión preventiva se darían de baja de la lista nominal ordinaria de electores.
4. El proceso de votación se realizó de la siguiente manera:

- A. La Junta Local Ejecutiva correspondiente a la ubicación del penal integró los sobres paquete electoral por cada persona inscrita en la lista nominal de electores en prisión preventiva;
- B. Durante un periodo de hasta tres días previos a la jornada electoral, el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva (VSL) correspondiente acudió al centro de readaptación social con los sobres paquete electoral;
- C. En el día o días de votación, personal autorizado del Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) condujo de manera individual a cada votante en prisión preventiva para que emitiera su voto en el lugar destinado previamente.
- D. El VSL identificó a la persona electora preguntando su nombre y contrastando su rostro contra el contenido en la lista nominal de electores, para posteriormente entregarle el sobre paquete electoral.
- E. La persona electora extrajo los materiales contenidos en el sobre paquete electoral junto con la boleta, la cual procedió a marcar en secrecía con el sentido de su voto, para posteriormente doblarla e introducirla en un sobre denominado voto y éste colocarlo dentro de un nuevo sobre paquete electoral identificado con el nombre y entidad de registro de la persona electora y los datos del CEFERESO en que emitió el voto.

- F. Concluido el proceso de votación, el VSL trasladó los sobres paquete electoral a la Junta Local Ejecutiva correspondiente a la ubicación del CEFERESO para su resguardo hasta el día de la jornada electoral.
- G. El día de la elección el VSL, al término de la jornada electoral, entregó los sobres paquete electoral al funcionariado de la mesa de escrutinio y cómputo, quienes los ordenaron por distrito electoral y procedieron a su conteo y posterior remisión de resultados para ser incorporados en el cómputo distrital y de circunscripción correspondientes.

Los resultados de esta prueba piloto fueron los siguientes:

CEFERESO	Número de personas en prisión preventiva	Personas localizadas en Padrón Electoral	Personas que integraron la Lista Nominal	Personas que votaron
Núm. 11, "CPS Sonora"	773	274	260	234
Núm. 12, "CPS Guanajuato"	722	366	356	343
Núm. 15, "CPS Chiapas"	393	92	91	89
Núm. 16, "CPS Femenil Morelos"	460	152	148	141
Núm. 17, "CPS Michoacán"	351	99	95	91
Total	2,699	983	950	898

Fuente: Instituto Nacional Electoral. Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva 2020-2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/123458>.

Como puede observarse, los resultados del ejercicio fueron satisfactorios, pues de las 950 personas en posibilidad de ejercer su voto, casi el 95% lo concretaron, en condiciones adecuadas de seguridad, libertad, secrecía y certeza.

La segunda prueba piloto se desarrolló en el proceso electoral local del estado de Hidalgo 2021-2022, para la renovación de la gubernatura.

Cabe precisar que el artículo 5 del Código Electoral del Estado de Hidalgo establece que “La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo”.⁶

Al respecto y no obstante que la legislación local mandaba la implementación del voto en prisión preventiva para todas las personas que estuvieran en esa condición, la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Hidalgo manifestó que solamente en cuatro centros penitenciarios⁷ podría realizarse el ejercicio, toda vez que reunían las condiciones de infraestructura y seguridad, siendo los siguientes los referidos centros:

6. Código Electoral del Estado de Hidalgo. Última reforma publicada en alcance dos del *Periódico Oficial*: 30 de marzo de 2023. Artículo 5. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (Consultado el 28 de abril de 2023).

7. Instituto Nacional Electoral. INE/CG1792/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “Lineamientos 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”. 17 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126345/CGex202112-17-ap-31.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado el 8 de abril de 2023).

- Huasteca Hidalguense
- Pachuca de Soto
- Tula de Allende
- Tulancingo de Bravo

Al igual que en la prueba piloto anterior, el Consejo General aprobó los lineamientos y el modelo para el voto de las personas en prisión preventiva para la elección de gubernatura del estado de Hidalgo.⁸

El proceso de conformación de la Lista Nominal de Electores y de votación de las personas en prisión preventiva no tuvo modificaciones sustanciales,⁹ ya que lo único que se cambió fue la figura que por parte del INE fungiría como enlace con los centros de rehabilitación social y apoyaría el proceso de votación, que en lugar de la vocalía secretarial de la Junta Local Ejecutiva, ahora sería alguna de las vocalías de las Juntas Distritales Ejecutivas.

Además, en atención a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y bajo criterios no discriminatorios y en condiciones dignas, se incluyó la plantilla Braille para que quien tuviera la necesidad de utilizarla, pudiera identificar la opción por la que deseaba votar.

Los resultados de esta prueba piloto fueron los siguientes:

8. *Ibidem*.

9. Instituto Nacional Electoral. INE/CG145/2022. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que 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 Local 2021-2022 en el estado de Hidalgo”. 25 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5647138&fecha=29/03/2022#gsc.tab=0 (Consultado el 8 de abril de 2023).

CEFERESO	Número de personas en prisión preventiva	Personas localizadas en Padrón Electoral	Personas que integraron la Lista Nominal	Personas que votaron
Pachuca de Soto	733	646	61	49
Tula de Allende	247	227	24	23
Tulancingo de Bravo	219	167	42	41
Huasteca Hidalguense	45	39	3	3
Total	1,244	1,079	130	116

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo. Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el estado de Hidalgo. Disponible en: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>

Como puede verificarse, los resultados del ejercicio nuevamente fueron satisfactorios, pues de los 130 electores, 115 emitieron su voto, esto es, el 88.4% del listado nominal definitivo.

La tercera y última prueba piloto, se está desarrollando para renovar las gubernaturas de los estados de Coahuila y México, cuyas jornadas electorales se llevarán a cabo el 4 de junio de 2023.

Al igual que en las pruebas anteriores, la Secretaría de Seguridad de estas entidades federativas proporcionaron información sobre los Centros de Reinserción Social (CERESO) en los que podría implementarse el ejercicio de prueba.

En el caso de Coahuila se informó que sólo en un CERESO se reunían las condiciones de seguridad y espacio para realizar el ejercicio; en contraste, en el Estado de México se consideró que podría instrumentarse en 20 centros, los cuales se enlistan a continuación:¹⁰

10. Instituto Nacional Electoral. INE/CG822/2022. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los

Entidad	Centros Penitenciarios
Coahuila de Zaragoza	Saltillo
Estado de México	Chalco
	Cuautitlán
	Ecatepec
	El Oro
	Ixtlahuaca
	Jilotepec
	Lerma
	Neza Bordo
	Neza Norte
	Neza Sur
	Otumba Tepachico
	Santiago
	Sultepec
	Tenancingo Sur
	Tenango del Valle
	Texcoco
	Tlalnepantla
	Valle de Bravo
	Zumpango
Centro de Internamiento	

El proceso de conformación de la lista nominal de electores, así como la votación de las personas en prisión preventiva

“Lineamientos, Modelo de operación y documentación electoral para la organización de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, para el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México”. 29 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/146719>

para estas elecciones locales tiene un diseño semejante al de los ejercicios anteriores, aunque para esta jornada electoral se dispuso la instalación de una mesa de escrutinio y cómputo por cada 750 electores y se amplió el plazo para la realización del voto anticipado de tres a cinco días.

La lista nominal de electores en prisión preventiva para estos procesos electorales locales, se conformó con los siguientes datos:

CEFERESO	Número de personas en prisión preventiva ¹	Personas localizadas en Padrón Electoral	Personas que integraron la Lista Nominal ²	Personas que votaron
Saltillo	23	12	12	-
Chalco	736	465	10	-
Cuautitlán	815	472	461	-
Ecatepec	1,340	690	455	-
El Oro	103	68	687	-
Ixtlahuaca	93	61	68	-
Jilotepec	73	47	59	-
Lerma	145	112	45	-
Neza Bordo	1,676	914	105	-
Neza Norte	24	14	910	-
Neza Sur	25	17	14	-
Otumba Tepachico	109	59	17	-
Santiaguito	1,491	731	56	-

1. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.ine.mx/gaceta-electoral-no-68>

2. Instituto Nacional Electoral. Informe de Actividades de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, correspondiente al mes de abril de 2023, presentado en la sesión ordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia el 11 de mayo de 2023. Disponible en los archivos electrónicos de la Dirección de la Secretaría de las Comisiones de Vigilancia (Consultado el 11 de mayo de 2023).

CEFERESO	Número de personas en prisión preventiva	Personas localizadas en Padrón Electoral	Personas que integraron la Lista Nominal	Personas que votaron
Sultepec	9	6	709	-
Tenancingo Sur	104	60	6	-
Tenango del Valle	190	112	58	-
Texcoco	526	306	112	-
Tlalnepantla	1,798	747	303	-
Valle de Bravo	94	58	740	-
Zumpango	170	109	56	-
Centro de Internamiento	13	10	104	-
Total	9,557	5,070	4,987	-

REFLEXIONES, RETOS E INCERTIDUMBRES

Si la valoración de los resultados en la implementación del voto de las personas en prisión preventiva se constriñera a las cifras obtenidas, tendría que concluirse que el programa ha sido un éxito, ya que prácticamente todas las personas que en esta modalidad han tenido posibilidad de votar, han ejercido su voto, ya que el 90% de las que solicitan su inscripción y cuyo domicilio de registro corresponde a la demarcación electoral en que se desarrolla la elección, logran materializar su voto. Este nivel de interés y participación no se presenta en ningún otro grupo del electorado.

Sin embargo, este modelo tiene implícitas sus propias limitaciones, ya que las pruebas piloto se han realizado en

ambientes controlados; es decir, sólo en aquellos centros de readaptación en que las secretarías de Seguridad Pública han estimado que hay condiciones de seguridad y de infraestructura para que sea posible la emisión del voto con libertad y secrecía. Bajo esta lógica, la posibilidad de que las personas en prisión preventiva emitan su voto, dependerá de que se encuentren reclusas en alguno de los centros penitenciarios que cumplan estas características.

La determinación de los centros de readaptación social en que se han implementado las pruebas realizadas ha dependido de las personas responsables de los propios centros penitenciarios, lo que en principio parecería correcto; no obstante, no deja de llamar la atención que para los procesos electorales locales de 2023, en el estado de Coahuila, de los siete CERESO que tiene, sólo se consideró uno para implementar este programa, mientras que en el Estado de México se consideraron 20 de los 23 centros penitenciarios para el ejercicio del voto, lo cual hace que parezca que la selección del número de centros penitenciarios depende de la voluntad de las personas responsables de cada CERESO.

En consecuencia, cabe afirmar que valdría la pena establecer criterios claros para la determinación de los centros en que se podrá emitir el voto desde prisión.

Además, resulta importante destacar que las pruebas realizadas generan amplios espacios de incertidumbre para que la instrumentación se pudiera concretar en todos los centros penitenciarios del país, en el marco del proceso electoral federal 2023-2024, atendiendo a la interpretación del mandato del Tribunal Electoral que en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-352/2018 indicó que las pruebas que realice el INE tienen como finalidad “que en el año dos mil

veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo”.¹¹

En este sentido, quizás el mayor reto para esta modalidad de voto recae en la dificultad, si no es que en la imposibilidad, de implementar este modelo de votación en todos y cada uno de los centros de reinserción social del país, porque para poder instrumentar este modelo de votación de las personas en prisión preventiva —que ya ha sido probado—, se requerirá de cuantiosos recursos no sólo financieros, sino también humanos y materiales, lo que tampoco parece viable.

Pasando a otra limitación del propio modelo, particularmente en las elecciones locales, es que el voto se emite en los CERESO seleccionados que se ubican en la entidad federativa en que se desarrolla el proceso electoral local, como es el caso de los estados de Coahuila, Hidalgo y México; sin embargo, en estos ejercicios piloto no se ha contemplado la posibilidad de que las personas recluidas en centros penitenciarios ubicados en entidades diferentes ejerzan su voto, aunque su último domicilio registrado corresponda a la entidad en que se desarrolla el proceso electoral.

Por si no resultara sumamente compleja la instrumentación de este modelo de votación, en sesión pública del jueves 4 de mayo de 2023, la Sala Regional Toluca¹² determinó que es posible que una persona en prisión preventiva pueda votar por cargos de elección popular correspondientes al ámbito territorial de ubicación del CERESO y no por los cargos correspondientes a su domicilio registrado electoralmente.

11. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *op. cit.* Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/352/SUP_2018_JDC_352-840357.pdf (Consultada el 20 de abril de 2023).

12. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sesión pública de la Sala Regional Toluca. 4 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=YXcCSM22qEk> (Consultado el 11 de mayo de 2023).

Esta determinación atenta contra otras disposiciones electorales, por ejemplo, con la de contar con un solo domicilio para efectos electorales y que las decisiones de los representantes populares tengan efectos sobre su electorado. El hecho de que las personas habiten en el CERESO implica un domicilio impuesto y las decisiones y competencias de las autoridades electas en ese ámbito territorial tienen poco o nulo efecto sobre la población en reclusión.

Además, hipotéticamente podrían existir algunos CERESO que cuenten con un número de personas en prisión preventiva igual o superior al de la ciudadanía del municipio en que se encuentra ubicado el penal, por lo que sus votos podrían ser determinantes para la conformación del ayuntamiento correspondiente, aun cuando ellos no sean afectados o beneficiados por las decisiones de estos órganos.

Irónicamente, si la persona recupera su libertad, se encontraría registrada electoralmente en un domicilio que no le permitiría ejercer su voto para los cargos que eventualmente se eligieran en el ámbito territorial del CERESO, lo que en los hechos le estaría otorgando dos domicilios.

Más allá de estas consideraciones, abonaría mucho a dar certeza de que las autoridades jurisdiccionales establecieran un criterio que defina si favorece más a las personas en prisión preventiva el ejercicio de su voto para los cargos de elección correspondientes a su último domicilio registrado en el padrón electoral o sufragar para los cargos vinculados con el ámbito geográfico donde se ubica el centro penitenciario en que se encuentren reclusas.

En conclusión, las pruebas piloto realizadas ponen de manifiesto que es posible que el INE haya dejado pasar la oportunidad de implementar diversos modelos de votación, considerando que las características y niveles de complejidad de los centros de reinserción social son heterogéneos;

por ejemplo, probar mecanismos de voto electrónico o postal tradicional, además de incluir centros penitenciarios con niveles de seguridad menores, de manera que pudiera ponderarse cuál sería el mejor modelo para su instrumentación amplia, así como la posibilidad de utilizar diversos modelos, dependiendo de las condiciones de cada centro de readaptación social.

A continuación, a manera de corolario, se enuncian algunas reflexiones y alternativas sobre el voto de las personas en prisión preventiva para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y para los procesos concurrentes locales:

1. Instrumentar el modelo de voto que se ha probado en los ejercicios piloto, es decir, mediante votación presencial con sobres paquete electoral en un número reducido de centros penitenciarios, imposibilitando el voto de las personas en prisión preventiva que no se encuentren recluidas en los centros seleccionados.
2. Implementar este mismo modelo de voto en todos los centros penitenciarios del país, con la incertidumbre y riesgos que implica realizar el ejercicio en condiciones no probadas.
3. Considerar que en todos los centros penitenciarios del país se instrumente un modelo diferente y menos costoso, como podría ser el voto por internet, aunque existan altas probabilidades de que se cuestionara sobre la autenticidad, libertad y secrecía del voto.
4. Instrumentar un modelo menos ambicioso en su cobertura, que se limite a informar en todos los centros penitenciarios sobre el derecho que tienen las personas en prisión preventiva de ejercer su derecho

al voto, a través de esquemas semejantes a los que se utilizan para el voto de las y los mexicanos desde el extranjero; es decir, mediante una solicitud de inscripción formulada de manera remota que, previa verificación de la vigencia de sus derechos políticos-electorales, les abriría la posibilidad para votar por internet o mensajería convencional, bajo la responsabilidad de las personas directivas de los centros penitenciarios y de las propias personas votantes.

GLOSARIO

MODELO DE OPERACIÓN Y RESULTADOS PARA EL
VOTO EN PRISIÓN PREVENTIVA. CASO HIDALGO

GLOSARIO

AEC VPPP	Acta de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva
Centros Penitenciarios	CERESOS en donde se encuentren reclusas personas en prisión preventiva
Código Electoral	Código Electoral del Estado de Hidalgo
CL	Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Hidalgo
Consejo General	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convenio 169	Convenio (No. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
IEEH	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo
INE	Instituto Nacional Electoral
JDE	Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Hidalgo
JLE	Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Hidalgo
LNEPP	Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva
MEC VPPP	Mesa de Escrutinio y Cómputo del Voto de Personas en Prisión Preventiva
PEF	Proceso Electoral Federal
PEL	Proceso Electoral Local
PPP	Personas en Prisión Preventiva
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
SIILNEPP	Solicitud de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva
SS del TEPJF	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SSPEH	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo
SRA	Sistema del Registro de Actas
VPPP	Voto de Personas en Prisión Preventiva

Modelo de operación y resultados para el voto en prisión preventiva. Caso Hidalgo

Mtra. María Magdalena González Escalona
*Consejera Presidenta del Instituto
Estatad Electoral de Hidalgo*

INTRODUCCIÓN

Para concebir a un Estado como democrático y constitucional, se requiere contar con elementos esenciales, entre los que se destaca que la ciudadanía participe en los asuntos públicos conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia.¹ Principalmente aquella población en contextos sociales vulnerables, como son las personas privadas de su libertad.

En ese sentido, la fracción II del artículo 38 de la CPEUM establece que los derechos de la ciudadanía se suspenden por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca

1. Allan, R. Brewer-Carias, *Democracia. Sus elementos y componentes esenciales y el control del poder*, 2008.

pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; esta redacción debe ser modificada, al señalar terminología superada a partir de la reforma constitucional en materia penal de 2008, así como de derechos humanos en 2011.

Por ello, privar a una persona de su derecho a votar por encontrarse en prisión preventiva es contrario a los estándares internacionales, aun cuando los organismos internacionales han señalado que, incluso, la privación automática del derecho al voto de las personas condenadas debe darse de manera individualizada, es decir, caso por caso y que la sentencia debe tener el carácter de cosa juzgada.

En ese contexto, el 1 de junio de 2018 dos ciudadanos que se autoadscribieron indígenas tsotsiles, presos en el Centro Estatal de Reinserción Social El Amate, del municipio de Cintalapa, Chiapas, por diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, interpusieron ante la SS del TEPJF, juicios para la protección de los derechos políticos electorales, alegando la omisión del INE de emitir lineamientos que regularan su derecho a votar.

En consecuencia, el 20 de febrero de 2019, la Sala en cuestión resolvió en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, así como SUP-JDC-353/2018, que la omisión reclamada era fundada, por lo que ordenó al INE implementar, de forma paulatina y progresiva, un programa antes del año 2024, a fin de garantizar que las personas en prisión preventiva que no han sido sentenciadas tengan derecho a votar, al estar amparadas bajo el principio de presunción de inocencia. Como resultado, para el PEF 2020-2021 el INE implementó la prueba piloto para el sufragio de las personas que se encuentran en esta situación.

CASO HIDALGO

Al haber sido el PEL 2021-2022, la primera elección en la cual las PPP votaron en el estado de Hidalgo, derivado de la reforma al artículo 5 del Código Electoral, publicada en el *Periódico Oficial* de la entidad el 31 de mayo de 2021 y al no prever la legislación algún procedimiento para llevar a cabo el ejercicio, considerando la experiencia del INE en la implementación del VPPP en el PEF 2020-2021, y sus atribuciones en los procesos electorales federales y locales, emitió los instrumentos jurídicos (Modelo de Operación y Lineamientos) que permitieron llevar a cabo el VPPP en la entidad para la elección de gubernatura.

El Modelo de Operación tuvo como objetivo dar cumplimiento a lo mandatado en el artículo 5 del Código Electoral y establecer las líneas de acción y mecanismos de coordinación entre las diferentes áreas del IEEH, del INE, así como la SSPEH, competentes para el desarrollo del VPPP.

En ese sentido, al INE le correspondió: la capacitación electoral; la conformación del Padrón y Lista Nominal de electores; la ubicación de la MEC VPPP; la designación y capacitación de las y los funcionarios de las MEC VPPP; la elaboración de los criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales; la entrega de un documento resumen con las opciones electorales que se dispuso junto a la boleta electoral; a través de la JDE, la entrega de sobres con la boleta electoral a las PPP, así como de su recuperación del sobre-boleta una vez emitido el voto de manera anticipada; dar fe del procedimiento de votación; dar certeza a la cadena de custodia de dicha documentación; a través del CL, instalar en las oficinas de las JLE, la MEC VPPP para llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los votos emitidos por las PPP, el mismo día de la jornada electoral; finalmente

el envío de las AEC VPPP y expedientes generados al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, una vez concluido el escrutinio y cómputo.

Por otro lado, al IEEH le correspondió: la creación e integración de la Comisión Temporal de Seguimiento para la Implementación del VPPP; la utilización de algún otro medio de comunicación que permitiera conocer las propuestas de los partidos políticos; diseño y producción de la documentación y material electoral para el ejercicio del VPPP, previa validación del INE.

Finalmente, a la SSPEH le correspondió: proporcionar información relativa al número y características de todos los Centros Penitenciarios definiendo en cuáles se realizará el ejercicio del VPPP; definición de los lugares en cada centro penitenciario para el proceso de votación anticipada y garantizar la integridad física del personal del INE y la salud de las y los ciudadanos que intervengan en el ejercicio del VPPP durante el PEL 2021-2022.

Solicitud de información a la Secretaría de Seguridad Pública

Ahora bien, derivado del oficio signado conjuntamente por el IEEH y el INE, remitido al Secretario de Gobierno en la entidad, con atención al Secretario de Seguridad Pública, se solicitó la información referente al número y ubicación física de los centros penitenciarios; el número de personas por género reclusas, sin que hasta el mes de noviembre de 2021 se les hubiera dictado sentencia condenatoria y las condiciones de seguridad prevaletes en esos centros penitenciarios. El titular de la SSPEH informó que el sistema penitenciario en la entidad se integra por 15 centros, de los cuales 12 son estatales y tres municipales, de éstos los que contaban con la

infraestructura y condiciones de seguridad idóneas para implementar el VPPP, a través del modelo de voto anticipado postal, eran: Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Jaltocán (Huasteca Hidalguense), con la siguiente población:

Municipio	Tipo de centro	Población	
		Hombres	Mujeres
Pachuca	CERESO	680	53
Tula de Allende	CERESO	221	26
Tulancingo de Bravo	CERESO	201	18
Jaltocán (Huasteca Hidalguense)	CERESO	43	2
Total		1,145	99
		1,244	

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo, con corte de información del 23 de noviembre de 2021.

Finalmente, en cumplimiento a la actividad número 9 del Modelo de Operación del VPPP, la SSPEH remitió al IEEH la lista definitiva de personas en prisión preventiva en los centros penitenciarios en donde se efectuaría el ejercicio del voto, misma que quedó de la siguiente manera:

Modelo de operación y resultados para el voto en prisión...

Municipio	Tipo de centro	Población	
		Hombres	Mujeres
Pachuca	CERESO	599	47
Tula de Allende	CERESO	205	22
Tulancingo	CERESO	156	11
Huasteca Hidalguense	CERESO	37	2
Total		997	82
		1079	

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo, con corte de información del 28 de febrero de 2021.

Traducción de cartas invitación y SIILNEPP

De la información de las PPP en los cuatro centros penitenciarios, se tuvo que nueve personas señalaron hablar las lenguas indígenas, siendo las siguientes:

Lengua	CERESO Pachuca	CERESO Tula de Allende	CERESO Tulancingo	CERESO Huasteca Hidalguense
Náhuatl	5	0	0	0
*Mixe	1	0	0	0
Ñha-Ñhu	1	0	0	0
Otomí	2	0	0	0
Total	9	0	0	0

En el caso de la lengua Mixe, al no ser hablada en Hidalgo, el IEEH realizó las gestiones para que, a través del Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción, A. C. (CE-PIADET) del estado de Oaxaca, se realizara la traducción.

Conformación de la LNEPP

Con base en la lista definitiva de las PPP proporcionada por la SSPEH y derivada de la campaña de difusión sobre la modalidad del VPPP, se tuvieron 886 SIILNEPP, de los cuales 133 fueron procedentes; sin embargo, en el último corte la SSPEH informó que tres personas habían cambiado su situación jurídica, quedando de la siguiente manera:

Municipio	Tipo de centro	Solicitudes procedentes
Pachuca	CERESO	61
Tula de Allende	CERESO	24
Tulancingo	CERESO	42
Huasteca Hidalguense	CERESO	3
Total		130

ACTIVIDADES ADICIONALES

Voto informado

A efecto de garantizar el voto informado para las PPP, el IEEH solicitó a los partidos políticos, coalición y candidatura común, la grabación de un spot de cinco minutos que integrara su respectiva plataforma político-electoral, a fin de ser reproducido en áreas específicas de los cuatro centros penitenciarios, situación que sucedió los días 9 y 12 de mayo, previo al ejercicio del voto anticipado.

De igual manera, en el territorio estatal el IEEH llevó a cabo un ejercicio de difusión de los tres debates que involucraron a la y los tres contendientes de la candidatura a la

gubernatura; las PPP inscritas en la LNEPP tuvieron acceso a dos de ellos; el primer debate, desarrollado en el municipio de Huichapan, fue retransmitido el 21 de abril, y el segundo debate, efectuado en el municipio de Huejutla de Reyes, fue transmitido el día 12 de mayo.

Observadores y observadoras electorales

El CL del INE en Hidalgo aprobó mediante acuerdo A12/INE/HGO/CL/12-05-22 el procedimiento del sorteo de Observadoras y Observadores Electorales que participaron el día de la votación anticipada en los cuatro centros penitenciarios aprobados; de ese mismo sorteo, cuatro personas fueron aprobadas y asignadas a cada centro penitenciario; es importante señalar que, adicionalmente a las y los Observadores sorteados por el INE, se tuvo la presencia de Observadores de la organización ciudadana “Observatorio de elecciones y derechos políticos en prisión” avalada para ejercer dicha actividad en el Centro Penitenciario de Tulancingo y quienes de igual forma llevaron a cabo talleres de promoción de los derechos de las personas en prisión preventiva los días 9 de mayo en el Centro Penitenciario de Pachuca de Soto y el 11 de mayo en el de Tula de Allende y Tulancingo de Bravo, respectivamente.

RESULTADOS DE LA VOTACIÓN ANTICIPADA DE LAS PPP

De conformidad con el calendario de actividades, la votación anticipada se desarrollaría del 16 al 18 de mayo; sin embargo, derivado del número de PPP votantes se agotó en el primer día, teniendo como resultado lo siguiente:

Municipio	Hombre	Mujeres	Personas que votaron
CERESO Pachuca de Soto	44	5	49
CERESO Tula de Allende	21	2	23
CERESO Tulancingo de Bravo	40	1	41
CERESO Huasteca Hidalguense	2	1	3
Total	107	9	116

Es importante señalar que del total de 130 personas inscritas en la LNEPP únicamente ejercieron su derecho al voto 116, debido a que en el caso de 13 de ellas cambió su situación jurídica y una persona se abstuvo de votar.

De la información presentada por personas funcionarias del IEEH sobre este ejercicio de voto anticipado, señalaron que las jornadas se llevaron a cabo sin incidente alguno. De igual manera, reportaron que en el área destinada a la votación en tres de los cuatro centros penitenciarios hubo presencia de personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes no intervinieron en los procedimientos de votación, sólo se limitaron a observar, tal y como se desprende del comunicado de prensa DGDDH/145/2022 de dicha Comisión, emitido el 17 de mayo de 2022.²

2. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/COM_2022_145.pdf

INCORPORACIÓN DE RESULTADOS EL PREP, AL SRA Y CÓMPUTO DISTRITAL

Derivado de que el Modelo de Operación señaló que el Consejo General del IEEH, conforme a los Lineamientos que en su caso aprobara y bajo los mecanismos correspondientes, aseguraría los resultados de las AEC VPPP, remitidas por la Presidencia del CL del INE, se incorporaran en el PREP y, en su caso, en el SRA el día de la jornada electoral; mediante acuerdo IEEH/CG/041/2022, el Consejo General aprobó una Adenda 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*, estableciendo que, una vez remitido el paquete electoral a la sede del IEEH el día de la jornada electoral, la Secretaria Ejecutiva del IEEH, a través de acta circunstanciada, daría cuenta de la recepción de los documentos como del paquete electoral del VPPP y del envío al Consejo Distrital correspondiente.

De esta forma el 5 de junio se recibió por parte del Presidente y del Secretario del Consejo Local del INE la documentación y paquete electoral del VPP y, acto seguido, la Presidencia del Consejo General del IEEH dio aviso a las personas integrantes de este Consejo.

Una vez recibida la documentación y el paquete electoral, la Presidencia del Consejo General leyó en voz alta los resultados de la AEC VPPP y, con apoyo de la Unidad Técnica de Informática del IEEH, se incorporaron los resultados del AEC VPPP al PREP, ordenando la entrega de una copia del Acta a las representaciones partidistas.

Para la visualización de los resultados de las AEC VPPP, las Unidades Técnicas de Informática y de Planeación del IEEH consideraron el apartado y el procedimiento para su integración correspondiente en el PREP.

Continuando con el procedimiento, la Presidencia del Consejo General remitió la documentación y paquete electoral del VPPP al Consejo Distrital 13, con cabecera en Pachuca de Soto, en atención a ser éste del mismo ámbito geográfico de la JLE en donde se instaló la MEC VPPP.

Es importante señalar que para el traslado y entrega del paquete electoral al Consejo Distrital 13, se conformó una comisión integrada por una Consejería, las representaciones partidistas, personal de la Secretaría Ejecutiva y de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IEEH.

Ahora bien, en sesión permanente de la jornada electoral, el Consejo Distrital 13 de Pachuca de Soto recibió el paquete del VPPP y capturó los resultados en el SRA y, posteriormente, lo resguardó en la bodega electoral hasta el día del cómputo distrital.

Una vez finalizada la sesión de cómputo distrital, el acta levantada en dicha sesión fue entregada al Consejo General a fin de ser incorporada a la sesión de cómputo estatal.

ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Interculturalidad

En el año 2011 se reformó la CPEUM, desde ese momento se ordenó que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de dar a conocer los derechos de las personas gobernadas de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En ese sentido, la responsabilidad del Estado de promover esos derechos implica que la ciudadanía debe recibir información básica en su propia lengua, aplicable también en materia de derechos político-electorales.

Además, los artículos 2, apartado A de la CPEUM; 12 del Convenio 169 y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como una forma de promoción de su cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua.

Es importante señalar que una de las consecuencias evidentes de la reforma constitucional de 2001 fue la publicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en el año 2003. En ese sentido, al tratarse de una ley general, en todo el territorio nacional se tiene la obligación de regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, así como fomentar el uso de sus lenguas para desarrollarlas.

Es este sentido, las autoridades administrativas electorales locales requerimos tener un papel fundamental en la estrategia de difusión del VPPP y no sólo en la traducción de las cartas invitación y las solicitudes, en aquellos casos en los que el centro penitenciario proporcione información sobre personas solicitantes que sólo hablen lenguas indígenas.

Lo anterior tiene como finalidad que a las personas que se autoadscriban como indígenas o señalen hablar una lengua indígena se les permita generar una participación razonada y democrática que se sustente en el conocimiento, comprensión e interpretación de los derechos políticos, porque sólo quien conoce y comprende sus derechos, crea conciencia de su responsabilidad social, colectiva e individual.

Por ello, se deben promover campañas de difusión y concientización dentro de los centros penitenciarios, para informar a las PPP sobre su derecho al voto y la importancia de participar en el Proceso Electoral.

Voto electrónico

Derivado de que en el estado de Hidalgo la ciudadana o ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana; para el PEL 20203-2024 se deberá tener conocimiento de si en los centros penitenciarios se encuentran PPP distintas al lugar de origen o al domicilio marcado en su credencial de elector, a efecto de destinar su voto a la demarcación territorial (Distrito Local y Ayuntamiento) correspondiente al último domicilio registrado en el padrón electoral.

De igual manera, el uso de la urna electrónica disminuiría los costos de los comicios, facilitaría el voto de la ciudadanía al mejorar el proceso de interacción entre la toma de decisión y la materialización del voto, ya que el sistema permite rectificar el voto antes de imprimir el testigo de voto correspondiente; de igual forma facilitaría el desarrollo de las demás etapas de la jornada electoral, al propiciar la optimización de los tiempos en la preparación y llenado de actas, así como la transmisión y difusión de resultados electorales, lo que permitiría agilizar las labores de escrutinio y cómputo al interior de las MEC VPPP, sustituyendo el conteo manual de los votos por un conteo automático impreso directamente desde las urnas electrónicas.

Participación de mujeres votantes

La participación de las mujeres en el ejercicio de su voto fue menor respecto al número de hombres que también lo hicieron. En ese sentido, deben realizarse acciones que permitan, previo cumplimiento de los requisitos, que más mujeres

emitan su voto, al menos una parte proporcional de la población femenil que se encuentra en los centros penitenciarios.

CONCLUSIONES

En la implementación del VPPP la coordinación interinstitucional fue fundamental, se manifestó en el ejercicio de las funciones, ya que, sin que se invadieran las competencias o atribuciones de otra institución, existió un acompañamiento en el proceso.

Es importante reconocer que existen áreas de oportunidad para el PEL 2023-2024, continuando la mejoría, se garantizará que un porcentaje mayor de PPP emitan su voto, a través de campañas de información y, en su oportunidad, de las propuestas electorales de las candidaturas, para así permitir que de manera transversal se impacte en la efectiva reinserción social de este sector de la población.

Resultados de la observación electoral y retos de la implementación del voto de personas en prisión preventiva en México

Mtra. Valentina Lloret Sandoval

*Centro de Estudios y Acción por la Justicia,
“CEA Justicia Social”*

INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 38, fracción II se establece que “los derechos o prerrogativas de los ciudadanos 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”, lo que se traduce entre otros aspectos, en la suspensión de los derechos políticos de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, el 20 de febrero de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aprobó la sentencia SUP-JDC-352 y 353, en la que determinó

que las personas sin sentencia condenatoria tienen derecho a ejercer el voto con base en la presunción de inocencia.

A raíz de esta resolución, el TEPJF solicitó al Instituto Nacional Electoral (INE) llevar a cabo todas las gestiones necesarias para que en el proceso electoral 2023-2024 esta población pudiera ejercer el voto en todo el país. Con este fin, el INE, de la mano de las autoridades competentes, en 2021 llevó a cabo la primera prueba piloto en cinco centros de prevención y readaptación social federales. Esta fue la primera vez que en México se realizó un proceso de votación dentro de centros penitenciarios. Asimismo, durante el Proceso Electoral 2021-2022 del estado de Hidalgo, se hizo por primera ocasión una prueba piloto en cuatro centros penitenciarios locales.¹ Finalmente, en el proceso electoral 2022-2023 del Estado de México y Coahuila, se implementó la tercera prueba piloto, en veinte centros penitenciarios en el Estado de México y en uno en Coahuila.

La restitución del derecho al voto, además de garantizar los derechos políticos de las personas privadas de la libertad que no cuentan con sentencia, tiene implicaciones en lo que respecta a los procesos de reinserción social, considerando uno de los razonamientos que sustentaron esta resolución, el cual refiere a que el voto activo es un elemento de socialización y no existen razones suficientes para que una persona sujeta a un proceso penal privada de su libertad no pueda ejercerlo (SUP-JDC-352 y 353). Este razonamiento es importante

1. En este caso la implementación del Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva se llevó a cabo en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, reformado el 31 de mayo de 2021 por el Congreso local del estado. En el último párrafo de este artículo a la letra se señala que: “La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo” (Código Electoral del Estado de Hidalgo).

ya que se relaciona con las obligaciones del Estado en materia de reinserción social establecidas en el artículo 18 de la Constitución, a saber:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley...²

Pensar en el derecho al voto como un proceso de socialización, y por ende como parte del proceso de reinserción, implica entenderlo como un proceso de restitución de derechos comunitarios y colectivos en el que estos actores participan activamente en la construcción de propuestas que favorezcan el acceso efectivo de derechos e inclusión en sus comunidades.³

De acuerdo con lo anterior, los tres ejercicios piloto arriba descritos representan un momento histórico en nuestro país, ya que tienen implicaciones en la vida democrática de las instituciones y de la ciudadanía. Porque incluir a las personas en prisión preventiva en la elección de sus representantes significa un primer paso para visibilizar las problemáticas que estas personas enfrentan al interior de los centros penitenciarios, y por ende, representa un primer paso para que las condiciones en las que se encuentran puedan ser mejoradas.

Asimismo, significa una oportunidad para ampliar los modelos de reinserción social que se implementan al interior de los centros penitenciarios. A partir de la construcción y consolidación de capacidades y herramientas de ciudadanía,

2. *Ibidem.*

3. Esta visión sobre la reinserción social es producto del trabajo de CEA Justicia Social, A. C.

que permitan a esta población integrarse a sus comunidades de origen o retorno con un sentido de pertenencia más sólido, que facilite sus procesos de reinserción social.

Desde esta visión, en el marco de esta primera prueba se conformó Libres para Elegir: Observatorio de elecciones y derechos políticos en prisión, por el Centro de Estudios y Acción por la Justicia Social, CEA Justicia Social, Documenta A. C. y su Centro de Atención Integral a Familiares de Personas Privadas de la Libertad (Caifam), Colectiva Artículo 20 A. C., el Centro Profesional Indígena de Asesoría y Defensa y Traducción A. C. (Cepiadet) y Artículo 19, A. C. Este observatorio llevó a cabo actividades de observación electoral de estos procesos con el fin de poder apoyar en la mejora del ejercicio electoral de 2024, mediante la elaboración de recomendaciones.

Para el proceso electoral 2023-2024 toda la población en prisión preventiva de México podrá ejercer su derecho al voto. El reto que este hecho representa para INE no es menor. De acuerdo con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria (SSPC, 2023) en agosto de 2023 había una población de 234,561 personas privadas de la libertad, de las cuales 92,820, el 39.5% se encuentra en prisión preventiva. Esta población está interna en 288 centros penitenciarios, 15 de los cuales son federales y 260 forman parte de los sistemas penitenciarios estatales.

Es así como el presente trabajo da cuenta, desde la visión de la autora fundadora e integrante del CEA Justicia Social A.C.,⁴ y coordinadora de Libres para Elegir, de los hallazgos más importantes llevados a cabo por este observatorio,

4. CEA Justicia Social es una organización de defensa de derechos humanos, que busca contribuir al acceso a la justicia social y la reinserción social de las personas, familias y comunidades en conflicto con la ley, o con experiencias de violencia en México.

así como de las principales recomendaciones que se hacen para el mejoramiento del Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva, que el INE ha venido implementando en el marco de los anteriores procesos electorales.

El trabajo se compone de cuatro apartados, en el primero se desarrollan algunas experiencias internacionales sobre el ejercicio del voto de personas privadas de la libertad. En el segundo apartado se describen las principales características del Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva. En el tercer apartado se exponen los principales hallazgos de Libres para Elegir. Y por último, en el apartado de conclusiones se da cuenta de las principales recomendaciones que se derivaron de los trabajos del observatorio. El texto contiene un epílogo en el que se da cuenta del primer ejercicio de participación ciudadana implementado en la Ciudad de México (CDMX) con personas en prisión preventiva.

ANTECEDENTES

El derecho político al voto de las personas privadas de la libertad en el mundo tiene diversas características y modalidades; algunos países ya lo garantizan a todas las personas sin importar su situación jurídica o el tipo de delito del que se trate, este es el caso de Canadá, Ucrania, Sudáfrica e Irán (Dhmai, 2009), en el mismo supuesto se encuentran Costa Rica y Panamá como ejemplos de la región latinoamericana. Por otra parte, es posible identificar países que limitan este ejercicio ya sea por aspectos jurídicos o por diferencias entre sus estados o regiones, como en China y Australia (*ibidem*), o Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Venezuela y Estados Unidos, en el continente americano.

Las restricciones del voto para personas privadas de la libertad son aún más notables en aquellas personas que no tienen sentencia. De acuerdo con Dhmai (2009) “son a menudo ‘prácticamente’ privados del voto, con poca oportunidad de votar en la cárcel”. No obstante, en la normatividad internacional existe fundamentación suficiente para garantizar el derecho al voto de estas personas, siempre que no se limite expresamente la participación de personas privadas de la libertad sin sentencia.

Entre esta normatividad se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), que en su artículo 14, párrafo segundo, establece que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley” (*ibidem*). Por otra parte, en el artículo 25 del mismo instrumento se señala que los Estados deberán garantizar a todas las personas sin distinciones ni restricciones indebidas en materia de derecho político al voto a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (*ibidem*).

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 8 dispone que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (OEA, 1969). Asimismo, en el artículo 23 señala sobre el derecho al sufragio, participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (*ibidem*).

En México, las personas en prisión preventiva, a pesar de que su situación jurídica significa que no ha sido desacreditada su presunción de inocencia, no contaban con mecanismos que hicieran efectivo este derecho, como está establecido en la normatividad internacional. Lo anterior producido por la

interpretación del artículo 38, fracción II, de la CPEUM, que funda como causal de la suspensión del derecho al voto “estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

Ante esta omisión del Estado mexicano en materia de derechos políticos de personas en prisión preventiva, el 1 de junio de 2018 dos personas de origen tsotsil, privadas de la libertad sin haber sido sentenciadas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, ubicado en el municipio de Cintalapa, Chiapas, presentaron escritos mediante los cuales señalaban la desatención de la autoridad administrativa, es decir, el Consejo General del INE, al no haber emitido mecanismos para garantizar el derecho al sufragio a personas cuya presunción de inocencia no había sido desacreditada.

Sobre este asunto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, el 20 de febrero de 2019, mediante la sentencia SUP-JDC-352 y 353, que las personas sin sentencia condenatoria tienen derecho a ejercer el voto con base en la presunción de inocencia. Los principales argumentos que sustentan esta sentencia son tres:

- A. **Presunción de inocencia.** – La sentencia señala que el derecho al voto únicamente puede ser suspendido cuando exista una sentencia condenatoria, a partir de la interpretación de la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con esta interpretación de la Sala Superior, la prisión preventiva no implica una pena, es una medida cautelar. Por lo que cuando una persona se encuentra en esta situación jurídica no se encuentra bajo los supuestos que resultan en la suspensión del derecho al voto.

- B. **Desvinculación.** – Otro aspecto que se subraya en la sentencia es que la suspensión automática del derecho al voto de las personas privadas de la libertad, aun sin sentencia, implica su desvinculación de la pertenencia a la comunidad. Esto las coloca en una situación de vulnerabilidad, ya que implica la pérdida de reconocimiento del ejercicio de sus derechos.
- C. **Democracia integral.** – Relacionado con el punto anterior, la Sala Superior señala que una democracia integral debe garantizar la universalidad del voto como mecanismo para la inclusión y la vinculación de las personas con su comunidad. Lo anterior es particularmente importante para personas en prisión preventiva, porque contribuye a romper con los círculos de exclusión y estigmatización que pueden dificultar aún más el retorno a sus comunidades.

Finalmente, la sentencia establece como efectos: primero, la implementación de una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de las y los presos no sentenciados antes del año 2024, con la finalidad de que en este año puedan ejercer su derecho al voto (*ibid.*, 42). Segundo, el mecanismo y el ámbito de aplicación para la implementación de voto de personas en prisión preventiva es atribución plena del INE, y que podría considerarse la modalidad del voto postal. Sobre esto se agrega que deben considerarse varios centros de reclusión, tanto varoniles como femeniles, tomando en cuenta la perspectiva de género e interculturalidad (*ibid.*, 43). Tercero, se señala que el INE deberá coordinarse con las autoridades penitenciarias competentes para la implementación de la primera etapa de prueba (*ibid.*, 44).

En acatamiento a la sentencia, con el fin de realizar la primera etapa de prueba durante el Proceso Electoral 2020-2021,

el INE llevó a cabo dos acciones iniciales: la primera fue la firma de un convenio marco de colaboración con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) (Convenio INE/DJ/127/2020) cuyo objeto es:

Establecer las bases generales de coordinación y colaboración entre ‘LAS PARTES’ para que, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, de forma paulatina y progresiva implementen los mecanismos necesarios para que las personas privadas de la libertad en los CEFERESOS, en prisión preventiva, ejerzan su derecho a votar.⁵

Además, el Consejo General aprobó el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral 2020-2021 (Modelo), durante su sesión extraordinaria celebrada el 3 de febrero de 2021. El siguiente apartado dará cuenta de las principales características del Modelo.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE OPERACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

El presente apartado describe las principales características y aspectos que contempla el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.

La primera característica del Modelo se refiere a la selección de los centros penitenciarios. El INE en coordinación con el OADPRS para la primera prueba piloto y con las Secretarías de Seguridad Pública y/o Ciudadanas de Hidalgo,

5. INE, 2020.

Estado de México y Coahuila; en las segunda y tercera pruebas piloto, atendiendo a las condiciones de seguridad y de infraestructura de los centros, determinó que:

Para la primera prueba durante el proceso electoral 2020-2021, se ejecutará en cinco centros federales de readaptación social (CEFERESO). Estos cinco CEFERESOS se ubican en cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales⁶ en las que se distribuyen los electores mexicanos. Asimismo, se consideraron la perspectiva de género y la interculturalidad para su selección. De tal manera que los cinco CEFERESOS que se incluyeron en la prueba son:

Tabla 1
Centros penitenciarios seleccionados Proceso Electoral 2020-2021

CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	CENTRO PENITENCIARIO
Primera	Sonora	CEFERESO No. 11 CPS (varonil)
Segunda	Guanajuato	CEFERESO No. 12 CPS (varonil)
Tercera	Chiapas	CEFERESO No. 15 CPS (varonil e intercultural)
Cuarta	Morelos	CEFERESO No. 16 CPS (femenil)
Quinta	Michoacán	CEFERESO No. 17 CPS (varonil)

Fuente: Libres para Elegir: Observatorio de elecciones y derechos políticos en prisión con base en Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral 2020-2021.

6. De acuerdo con el INE una circunscripción es un área geográfica electoral que está integrada por varias entidades federativas. Se integran con el propósito de elegir a las 200 diputaciones de representación proporcional que, conjuntamente con las 300 diputaciones elegidas mediante el principio de mayoría relativa en los 300 distritos uninominales, conformarán la Cámara de Diputados.

Para la segunda prueba en el estado de Hidalgo, durante el proceso electoral local 2021-2022, se seleccionaron los siguientes cinco centros de reinserción social locales (CERESOS).

Tabla 2
Centros penitenciarios seleccionados
Proceso Electoral 2021-2021

CERESO Pachuca (varonil y femenil)
CERESO Tula de Allende
CERESO Tulancingo
CERESO Huasteca Hidalguense

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo del Voto de Personas en Prisión Preventiva en Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo.

Finalmente, en el último proceso electoral 2022-2023 que incluyó al Estado de México y Coahuila, se incluyeron veinte CERESOS en el Estado de México y uno en Coahuila.

La segunda característica que se identificó fue en materia de responsabilidades, tanto del personal del INE como de la autoridad penitenciaria, en la implementación del Modelo. En lo que respecta a áreas del INE, se pueden identificar al menos tres instancias involucradas en diferentes momentos del proceso.

Primero, las Juntas Locales Ejecutivas (JLE) como encargadas de implementar el Modelo al interior de los CEFERESOS y CERESOS mediante la coordinación de acciones previas y durante la jornada de voto anticipado con autoridades de cada centro. Asimismo, la entrega de formatos de registro a las personas en prisión preventiva para la conformación de la Lista Nominal

de Electores de Personas en Prisión Preventiva (LNEPP), y el resguardo y envío de los votos para su escrutinio y cómputo.

Tabla 3
Centros penitenciarios seleccionados Estado de México
Proceso Electoral 2022-2023

Chalco	Otumba Tepachico
Cuautitlán	Santiaguito
Ecatepec	Sultepec
El Oro	Tenancingo Sur
Ixtlahuaca	Tenango del Valle
Jilotepec	Texcoco
Lerma	Tlanepantla
Neza Bordo	Valle de Bravo
Neza Norte	Zumpango
Neza Sur	Centro de Internamiento

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo del Voto de Personas en Prisión Preventiva en Proceso Electoral Local 2022-2023 en el Estado de México y Coahuila.

Tabla 4
Centros penitenciarios seleccionados Coahuila
Proceso Electoral 2022-2023

Saltillo Femenil

Fuente: Elaboración propia con base en Modelo del Voto de Personas en Prisión Preventiva en Proceso Electoral Local 2022-2023 en el Estado de México y Coahuila.

La segunda instancia del INE con responsabilidades en la ejecución del Modelo es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) encargada de conformar la LNEPP. Finalmente, la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación

Cívica (DECEYEC) encargada de elaborar los materiales de difusión de la prueba, así como los materiales electorales necesarios para el ejercicio del voto.

En el caso de la autoridad penitenciaria, si bien el Modelo no señala dependencias o personal específicos con responsabilidades, sí da cuenta de que éstos deberán coordinarse con el personal de las JLE para facilitar las actividades previas y durante la jornada del voto anticipado. Entre estas acciones se destacan facilitar tanto el acceso del personal como la difusión del proceso, así como proporcionar un espacio con condiciones adecuadas para un ejercicio libre y secreto del voto, y garantizar la asistencia de las personas de forma ordenada.

La tercera característica del Modelo es la modalidad de voto para las personas en prisión preventiva, la cual se determinó que fuera mediante voto anticipado a distancia. Es así como se ha establecido que las jornadas de voto anticipado se lleven a cabo durante el mes de mayo en las tres pruebas piloto. Asimismo, el Modelo contempló que la logística de la jornada estuviera a cargo del personal de las JLE de las entidades en donde están ubicados los CEFERESOS y CERESOS.

Como cuarta característica la georreferenciación del voto se estableció que el voto para la primera prueba se limitara a la elección de diputaciones locales de acuerdo con el último domicilio registrado de las personas en el padrón electoral. Mientras que en el Estado de México y Coahuila, al tratarse de elecciones por la gubernatura de los estados, el voto se dio para este proceso.

La quinta característica del Modelo se refiere a la conformación de la LNEPP. Con este fin, además del Modelo, el INE, a través de la DERFE, emitió los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para los tres procesos electorales.

En estos Lineamientos se asientan los tres requisitos principales que se establecieron en el Modelo para que las personas pudieran participar en la prueba. Estos requisitos son (INE, 2021b):⁷

- A. Estar inscritos en la Lista Nominal de Electores, no estar suspendidos en sus derechos político-electorales.
- B. No estar compurgando una sentencia privativa de su libertad al momento de solicitar la incorporación al listado nominal; es decir, que la(el) ciudadano(a) se encuentre en prisión preventiva, y
- C. Manifestar su intención de derecho al voto por la vía postal mediante una Solicitud de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (SIILNEPP).

Por otra parte, se destaca sobre los Lineamientos que éstos contemplan seis fases para la integración de la LNEPP, las cuales se presentan a continuación:

- I. Entrega de base de datos de personas en prisión preventiva en los cinco centros por parte del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) al INE.
- II. Primera verificación registral para generar los formatos de Solicitudes de Inscripción Individual a la Lista

7. En la redacción de los Lineamientos los requisitos varían únicamente en la redacción en los tres procesos electorales, sin embargo, es posible afirmar que los tres que se presentan son los principales.

Nominal de Electores en Prisión Preventiva (SIIL-NEPP), la cual fue realizada por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE).

III. Remisión de SIILNEPP de las JLE a la DERFE.

IV. Segunda verificación registral.

V. Notificación sobre improcedencia de registros.

VI. Conformación de LNEPP definitiva.

La sexta característica de este Modelo se refiere a los materiales electorales específicos para el voto de personas en prisión preventiva, que son de dos tipos:

Los primeros son materiales de difusión sobre la prueba cuya elaboración ha estado a cargo de la DECEYEC y su distribución en los CEFERESOS y CERESOS a cargo de las JLE de cada entidad.

Los segundos son materiales electorales, de acuerdo con el Modelo estos fueron proporcionados por el personal de las JLE a cada persona inscrita en la LNEPP que participó en la jornada de voto anticipado en un sobre paquete electoral de seguridad. Los materiales señalados son: la boleta electoral, un sobre para introducir la boleta una vez emitido el voto, un instructivo para la emisión del voto, así como un documento de resumen de opciones electorales.

Sobre este último material electoral; es decir, sobre el documento de resumen de opciones electorales, se señala la sexta característica del Modelo referente al acceso a la información de las personas en prisión preventiva para ejercer un voto informado. Sobre este documento se señala que se estableció que debían contener aquellas propuestas generales que los

partidos políticos participantes en el proceso electoral consideraran relevantes para esta población. Para el proceso electoral de Hidalgo, se incluyó la transmisión de debates dentro de los CERESOS, lo cual se mantuvo en el Estado de México y Coahuila.

Al tratarse de un modelo de voto anticipado a distancia, la séptima característica del Modelo que debe señalarse se refiere a las Mesas de Escrutinio y Cómputo (MEC) de los votos emitidos por las personas en prisión preventiva. Éstas de acuerdo con el Modelo deberían integrarse el día de la jornada electoral general por ciudadanas y ciudadanos con la misma conformación de las MEC, tradicionales en las JLE de todas las entidades en las que hubiera al menos una persona votante en prisión preventiva.

Para llevar a cabo lo anterior, las JLE deben resguardar los sobres en donde las personas privadas de la libertad colocaron su boleta con el voto emitido. Estos sobres deberán ser abiertos hasta la instalación de las MEC para su conteo.

A través de estos siete puntos se han descrito las principales características del Modelo que el INE ha implementado en estos tres procesos electorales para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva en México. En el siguiente apartado se dará cuenta de los principales hallazgos de CEA Justicia Social y Libres para Elegir a través de sus diversas actividades de observación electoral.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Los hallazgos que aquí se presentan se han organizado con fines de claridad expositiva de acuerdo con las tres fases principales en las que fue implementando el Modelo descrito en la sección anterior. Es decir, la conformación de la LNEPP, la

jornada de voto anticipado y el escrutinio y cómputo para finalizar con resultados electorales de esta primera prueba. Asimismo, al final de este apartado se incluyen algunos hallazgos en torno al derecho al acceso a la información, ya que como se mencionó, fue un aspecto que desde Libres para Elegir fue observado y analizado.

a. Conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (LNEPP)

Los principales hallazgos sobre la conformación de la LNEPP se relacionan principalmente con la reducción significativa que se da entre la base de datos inicial de personas que se encuentran en prisión preventiva, que la autoridad penitenciaria proporciona al INE y la LNEPP definitiva.

En el proceso electoral 2020-2021 se partió de una base de datos integrada por 2699 registros de los cinco CEFERESOS incluidos en la prueba. Finalmente, la LNEPP definitiva quedó conformada por 949, es decir, sólo el 34% del total de las personas en prisión preventiva fueron incluidas en la LNEPP definitiva. En el proceso electoral 2021-2022 del estado de Hidalgo, se partió de una base de datos inicial con 1,079 registros. La LNEPP definitiva quedó integrada por 130 personas, lo que corresponde únicamente al 12% de la base de datos inicial. En el caso del Estado de México, se partió de una base de datos de 9,557 registros de los veinte CERESOS participantes, finalmente la LNEPP quedó conformada por 4,991 personas en prisión preventiva, el 52.2% de la base de datos inicial.

Entre los factores que pueden explicar esta reducción significativa de personas en prisión preventiva que conforman las LNEPP definitivas está, en primer lugar, que la situación jurídica de las personas en prisión preventiva cambia

constantemente, ya que se encuentran en los procesos judiciales que determinan su inocencia o determinan sus sentencias. Por otra parte, es importante señalar que hay un número significativo de personas cuyos procesos judiciales se extienden por más de diez años, lo que genera que sean dados de baja de la Lista Nominal de Electores, y esto es una causal para no poder participar en el proceso.

b. Jornada de voto anticipado

Durante la implementación de la primera prueba piloto en el Proceso Electoral 2020-2021 no fue posible llevar a cabo actividades de observación electoral al interior de los CEFERESOS durante la jornada de voto anticipado, ya que el Modelo no lo contempló. El ejercicio de este derecho fue posible por primera vez en este ejercicio durante el proceso de Hidalgo, en el cual CEA Justicia Social fue la única organización de la sociedad civil que participó como observadora del proceso al interior de los cinco CERESOS incluidos en la prueba.

En el marco del proceso electoral del Estado de México y Coahuila se registraron más de 100 personas interesadas en participar como personas observadoras electorales. Atendiendo a los requerimientos de las autoridades penitenciarias, las personas que cumplían con los requisitos para acreditarse como personas observadoras electorales fueron sorteadas para tener acceso a un centro penitenciario específico, limitando a dos personas por centro.

Ahora bien, sobre lo que se ha podido observar durante la jornada de voto anticipado se destacan los siguientes puntos:

- El personal de las JLE del INE tiene a su cargo las mesas de votación, y las labores que realizan son prácticamente las mismas que cualquier mesa

directiva de casilla. Se destaca que en los procesos electorales 2020-2021 y 2021-2022 sólo se requirió de la instalación de una mesa de votación, lo mismo aplicó en el CERESO femenino de Saltillo en el Proceso Electoral 2022-2023. Sin embargo, en el Estado de México fue necesaria la instalación de hasta cuatro mesas de votación por CERESO, debido a que la población penitenciaria de esta entidad es la más grande del país, por lo que una sola mesa hubiera sido insuficiente.

- El proceso de votación es complejo, debido al procedimiento que implica la revisión de los documentos que se entregan en un sobre, entre los que se encuentra la propuesta de los partidos políticos. Por otra parte, una vez que las personas emiten su voto, deben colocar la boleta en un sobre, sellarlo y colocarlo al interior de un segundo sobre.

Finalmente, sobre los niveles de participación de las personas en prisión preventiva incluidas en la LNEPP se encontró que fueron niveles altos de participación:

c. Escrutinio y cómputo de los votos

Tabla 5
Niveles de participación

Proceso Electoral 2020-2021	95.3%
Proceso Electoral 2021-2022 (Hidalgo)	88.5%
Proceso Electoral 2022-2023 (Estado de México-Coahuila)	90.7%

Fuente: Elaboración propia con base en Informe sobre la Implementación del Modelo de Operación del Voto en Prisión Preventiva.

Como se mencionó anteriormente, el día de la jornada electoral general, se instalan MEC exclusivas para el voto de personas en prisión preventiva. Éstas se conforman por personas ciudadanas designadas a partir de una segunda insaculación que toma como base a las personas consideradas para conformar la MDC en la jornada electoral general.

En el proceso electoral 2020-2021 se instaló una MEC en cada JLE en la que se registraron votos, es decir, se dio el caso de estados en donde no se conformaron MEC ya que no había personas en prisión preventiva internas en los cinco CEFERESOS incluidos en la prueba. En Hidalgo se conformó únicamente una MEC en donde se contabilizaron los votos de las 116 que participaron en la prueba. En Coahuila sólo se instaló una MEC para contabilizar los 12 votos registrados. Y en el Estado de México se instalaron siete MEC para contabilizar los 4,530 votos emitidos en la entidad.

Sobre la observación de las MEC se destaca que su procedimiento resulta complejo debido a que las personas funcionarias de estas mesas deben hacer una revisión de los sobres que reciben con respecto a la LNEPP. Posteriormente deben abrir primero el sobre en el cual se encuentra el segundo sobre que contiene la boleta con el voto emitido. Luego deben colocar las boletas en una urna, para después llevar a cabo el procedimiento de escrutinio y cómputo. Lo anterior dificulta y hace poco eficiente el proceso.⁸

d. Resultados electorales

Los resultados electorales del voto de personas en prisión preventiva han sido obtenidos a través de la plataforma de Cómputos Distritales y se destacan los siguientes datos:

8. En el caso del Estado de México el proceso se llevó en más de cinco horas.

Tanto el Proceso Electoral 2020-2021 como en el proceso electoral 2021-2022 en Hidalgo, los partidos políticos que obtuvieron mayor votación fueron Morena, PRI y Movimiento Ciudadano. En el caso del proceso electoral en Coahuila y Estado de México los resultados favorecieron en primer lugar al PRI, en segundo a Morena y, en tercero, al PAN.

e. Acceso a la información

Finalmente, en el presente apartado se mencionan algunos hallazgos sobre el acceso a la información que tuvieron las personas en prisión preventiva para ejercer un voto informado.

La información sobre las plataformas de los partidos políticos no se presenta de manera oportuna a las personas en prisión preventiva, ya que tienen acceso a la misma hasta el momento de la emisión de su voto, esto limita el tiempo para su consulta. Por otra parte, la información contenida en este documento no es exhaustiva, suficiente ni idónea, ya que no aparecen nombres de personas candidatas ni existe información o propuestas específicas por distritos. Estos dos puntos observados permiten afirmar que se dificultó el derecho a un voto informado, ya que éste no se pudo ejercer con total conocimiento de las opciones existentes.

Si bien desde el Proceso Electoral 2021-2022 se ha incluido la transmisión de debates al interior de los centros penitenciarios y se reconoce como un avance en materia de acceso a la información, esto sigue sin ser suficiente para garantizar un voto informado. Lo anterior debido a que, como la jornada de voto en los centros penitenciarios se lleva a cabo de manera anticipada en el mes de mayo, las personas en prisión preventiva no tienen acceso a la totalidad de los debates de los procesos electorales, ya que regularmente para esas fechas no se

han llevado a cabo.⁹ Un segundo aspecto a considerar es que estos debates difícilmente abordan las dificultades y problemáticas que enfrentan las personas privadas de la libertad, por lo que no se abona a la visibilidad de esos temas en específico.

Una vez presentados los principales aspectos observados sobre la implementación del Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva, en el último apartado de este trabajo se expondrán, a manera de conclusiones, algunas de las recomendaciones que se hacen desde el observatorio de elecciones y derechos políticos en prisión con el fin poder contribuir en el mejoramiento del Modelo.

CONCLUSIONES–RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos derivados de los trabajos de observación electoral, se elaboraron algunas recomendaciones que han sido presentadas a lo largo de estos tres años, con el fin de que sean consideradas por las autoridades electorales y penitenciarias.

Si bien el Modelo contempla todas las fases del proceso electoral y detalla las actividades del INE de forma exhaustiva, se debe considerar que al tratarse de un Modelo que se implementa al interior de centros penitenciarios, en donde las autoridades penitenciarias determinan las condiciones para que se realicen los procesos electorales, se considera necesario la elaboración de un reglamento de voto de personas en prisión preventiva, en el que se especifiquen tanto actividades como

9. Sobre este punto, por ejemplo, en Hidalgo se llevaron a cabo un total de cuatro debates, para el mes de mayo sólo se habían realizado dos, por lo que las personas en prisión preventiva únicamente pudieron acceder a estos dos.

dependencias responsables, lo cual pudiera facilitar al INE la implementación del Modelo.

Relacionado con el reglamento, y con el fin de que este sea operativo, resultaría indispensable replantear los términos del convenio de colaboración entre el INE y el OADPRS, así como con las autoridades penitenciarias locales de manera que el reglamento pueda ser vinculante.

Ahora, con respecto a los hallazgos que se presentaron sobre la conformación de la LNEPP, resultaría conveniente establecer mecanismos de empadronamiento o registro de electores en prisión preventiva en colaboración con el Poder Judicial y la autoridad penitenciaria que permitan incluir a personas en prisión preventiva sin que se relacione con la Lista Nominal de Electores y el Padrón Electoral, lo cual permitiría incluir a un mayor número de personas en prisión preventiva, considerando aspectos como el número de años que una persona puede permanecer en esta situación jurídica.

Por otra parte, se destaca que el Modelo no incluye acciones de capacitación para el personal del INE que lo implementa sobre las condiciones específicas del contexto penitenciario. Además, tampoco incluye acciones de capacitación sobre temas electorales para las autoridades de los centros penitenciarios.

Se requieren llevar a cabo procesos de educación cívica dirigidos a personas en prisión preventiva que, por un lado, puedan dar a conocer la posibilidad de ejercer el derecho al voto y así incrementar el interés en participar; y, por el otro, que faciliten el proceso de votación, mejorando la eficiencia de éste y explicando claramente los pasos que deberán seguir quienes participen durante la jornada de voto anticipada. Finalmente, se deben generar capacidades y valores ciudadanos entre la población en prisión preventiva, lo que podría abonar a los procesos de reinserción social.

Capacitar y sensibilizar al personal del INE por medio de contenidos referentes al funcionamiento del sistema penitenciario, de las condiciones y contexto del conflicto con la ley, entre otros; y en sentido inverso, capacitar al personal penitenciario sobre el Modelo, sistema y procesos electorales. Lo anterior facilitaría el entendimiento mutuo entre autoridades y mejoraría la coordinación, lo que a su vez impactaría positivamente en la implementación del Modelo.

Atendiendo a que la observación electoral es una actividad que brinda transparencia y certeza a las elecciones, resulta inaplazable incluir en el Modelo, de manera clara y transparente, los mecanismos para la selección de personas que puedan participar como observadoras electorales acreditadas durante la jornada de voto anticipado. Una vez establecido esto en el Modelo, se requerirá incluir en la capacitación a personas observadoras electorales con contenidos acerca del Modelo, para facilitar las actividades.

En lo que respecta al acceso a la información, es indispensable que el INE y los partidos políticos sean capaces de otorgar información de manera proactiva a las personas privadas de su libertad, por medios alternativos y de manera más accesible, verificable, comprensible, oportuna, clara, idónea, suficiente y veraz, para que las personas tengan la oportunidad de poder comparar opciones y ejercer su voto de manera informada.

Finalmente, para fortalecer aún más el ejercicio del derecho al voto de la población en prisión preventiva, es conveniente incluirla en cualquier ejercicio de consulta popular que se realice en el país.

Sobre este último punto, se agrega un epílogo en el que se da cuenta de la viabilidad de esta propuesta mediante la presentación del primer ejercicio piloto de Presupuesto Participativo de Personas en Prisión Preventiva en la CDMX.

Epílogo: Primer ejercicio piloto de Presupuesto Participativo de Personas en Prisión Preventiva en la CDMX

Con el fin de seguir impulsando y profundizando los derechos políticos y de participación de personas en prisión preventiva, CEA Justicia Social se dio a la tarea de impulsar en la Ciudad de México la realización de la primera prueba piloto de implementación de mecanismos de participación ciudadana en centros penitenciarios de la entidad.¹⁰

Fue así que el 27 de enero de 2023, CEA Justicia Social, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas (INFOCDMX) celebraron el “Convenio General de Apoyo y Colaboración”, cuyo objeto es establecer las bases de apoyo y colaboración entre las partes para que, de acuerdo a sus atribuciones, lleven a cabo acciones para promover la cultura democrática, la rendición de cuentas, la formación ciudadana, el ejercicio, respeto, protección y garantía de los derechos político-electorales, de acceso a la información pública y la educación cívica entre las personas en prisión preventiva que se encuentran en los centros penitenciarios de la Ciudad de México.

En el marco de este Convenio, por primera ocasión en la historia democrática del Gobierno de la Ciudad de México se incluyó en el proceso de Presupuesto Participativo a personas en prisión preventiva de dos centros penitenciarios de la Ciudad de México, a saber, el Reclusorio Preventivo Varonil Sur y el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla.

10. El informe completo sobre este ejercicio puede ser consultado en la siguiente página web: ceajusticiasocial.org

A través de este ejercicio se implementó la primera fase del proceso Presupuesto Participativo, es decir, personas en prisión preventiva pudieron participar promoviendo proyectos en sus Unidades Territoriales de origen o donde habitaran sus familias, para luego ser dictaminados por los órganos conformados para este fin.

Las actividades que se llevaron a cabo en el marco de este ejercicio fueron:

- Implementación de talleres de educación cívica dirigidos a personas en prisión preventiva a cargo del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Implementación de taller sobre Presupuesto Participativo a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México.¹¹
- Implementación de talleres sobre derecho al acceso a la información dirigido a personas en prisión preventiva por parte del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas.
- Implementación de talleres de sensibilización a personal del IECM y TECDMX sobre contenidos referentes al funcionamiento del sistema penitenciario, de condiciones y contexto del conflicto con la ley, entre otros, impartidos por CEA Justicia Social y la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

11. Durante la implementación de los talleres de educación cívica y presupuesto participativo, las personas en prisión preventiva que participaron en éstos fueron asesoradas por personal del IECM para el llenado de los formatos destinados a la presentación de proyectos.

En los talleres impartidos al interior de los dos centros penitenciarios participaron un total de 47 personas en prisión preventiva, 26 hombres y 21 mujeres. El resultado del primer ejercicio piloto de Presupuesto Participativo derivó en 17 proyectos que participaron en la Consulta de Presupuesto Participativo 2023-2024 que fueron promovidos por seis hombres y siete mujeres que se encontraban en prisión preventiva, tanto en el Reclusorio Preventivo Sur como en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla.

A continuación, enlistamos las actividades que se pueden implementar en una segunda fase:

- Diseñar e implementar mecanismos proactivos y alternativos de acceso a la información para garantizar el derecho al voto y a la participación informada de las personas en prisión preventiva en la Ciudad de México.
- Elaborar un diagnóstico de capacidades institucionales para la implementación del Modelo de participación ciudadana para personas en prisión preventiva de la Ciudad de México.
- Elaborar un documento marco del Modelo de Participación Ciudadana para Personas en Prisión Preventiva.
- Generar las condiciones que permitan ampliar el ejercicio y que incluya la participación en la Consulta.

REFERENCIAS

- Dhmai, Mandeep, K. (2009). *La política de privación del sufragio a los presos ¿una amenaza para la democracia?* Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502009000200007
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2020). Convenio INE/DJ/127/2020. Solicitud de información realizada a través del sistema INFOMEX-INE con número de folio 2 210000076221.
- _____. (2021a). 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.
- _____. (2021b). Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral 2020-2021.
- _____. (2021c). Informe sobre la implementación del Modelo de Operación del Voto en Prisión Preventiva.
- _____. (2021d). Documento de resumen de opciones electorales que contiene la síntesis de las propuestas de los partidos políticos. Obtenido a través de la solicitud de información número 2 210000076421.
- _____. (2021). Solicitud de información 2 210000164421. INFOMEX-INE.

- _____. (2021). Solicitud de información 2 210000113521. INFOMEX-INE.
- _____. (2021). Solicitud de información 2 210000076421. INFOMEX-INE.
- _____. (2021). Solicitud de información UT/21/01096. INFOMEX-INE.
- _____. (2021). Cómputos distritales 2021. INE.
- _____. (2022). Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el Proceso Electoral Federal 2021-2022.
- _____. (2022). Informe sobre la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el Proceso Electoral Local en el Estado de Hidalgo 2021-2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/>
- _____. (2023). Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el Proceso Electoral Federal 2022-2023.
- _____. (2023). Informe sobre la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el Proceso Electoral Local en el Estado de México y Coahuila 2022-2023. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx>
- Instituto Estatal Electoral. (2022). Cómputos distritales 2022.

Instituto Electoral del Estado de México. (2023). Cómputos distritales 2023.

OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Observatorio de elecciones y derechos políticos en prisión. (2021). Informe de hallazgos del primer ejercicio electoral 2020-2021: observatorio electoral de los derechos políticos y de acceso a la información de las personas en prisión preventiva. Disponible en: <https://librespa-raelegir.mx/>.

ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2023). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria.

Instituto Nacional Electoral. (2022). Informe sobre la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el Proceso Electoral Local en el Estado de Hidalgo 2021-2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/>

La participación ciudadana de las personas en prisión preventiva en las entidades federativas

Mtra. Claudia Alejandra Vargas Bautista

Consejera del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco

Garantizar en mayor medida los derechos humanos de las personas privadas de su libertad ha sido un reto nacional que durante años se ha visto reflejado en criterios jurisdiccionales y reformas constitucionales y legales que incorporan los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano. De los cambios más emblemáticos podemos referenciar la reforma constitucional de 2010, en la que se plantea la transición de la readaptación a la reinserción social, de denominarles reclusos o reos, a personas privadas de su libertad (PPL), de reorganizar la administración y gestión interna de los centros, en ejes de reinserción apostándole a la educación, capacitación para el trabajo, atención médica y psicológica entre otras.¹

1. David Ordaz Hernández, “Sobre la reforma penitenciaria de la readaptación a la reinserción social”, *Dfensor revista de derechos humanos*, núm. 10, año VIII, octubre de 2010, pp. 24-25.

En materia de derechos político-electorales también podemos resaltar dos cambios fundamentales, el primero de ellos es el derecho reconocido de las personas con sentencia firme (y por consecuencia con sus derechos político-electorales suspendidos) a contar con la credencial para votar con fines de identificación (SCM-JDC-1050/2019, 2019),² que si bien no tiene una relación directa al votar o ser votado, por la dualidad que la credencial para votar conserva como herramienta primordial para sufragar, pero también como el documento de identidad por excelencia, conlleva a la imperiosa necesidad de expedirla con fines de identificación, pues aunque no es posible para estas personas votar, sí lo es el poder identificarse y con dicho documento realizar trámites gubernamentales, abrir cuentas bancarias, etc. El segundo ejemplo y que es motivo del presente artículo, es el reconocimiento del derecho de votar de las personas que están en prisión preventiva por encontrarse inmersas en un procedimiento penal sin una sentencia firme (absolutoria o condenatoria) que permita suspender sus derechos político-electorales o, en su defecto, salir en libertad con todos sus derechos vigentes, esto partiendo del principio constitucional de presunción de inocencia.

ANTECEDENTES

El reconocimiento del derecho de votar de las personas procesadas privadas de su libertad parte del criterio de la Sala

2. Sentencia SCM-JDC1050/2019. Actor: Erick Adrián Tello Trejo. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral por conducto de la Vocalía Respectiva de la 24 Junta Distrital Ejecutiva en la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-1050-2019.pdf> (consultada el 15 de marzo de 2023).

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la resolución de los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018,³ en el que dos personas que se autoadscribieron como indígenas tsotsiles alegaron que, pese a no haber sido condenados por sentencia, la autoridad administrativa electoral no había dictado las medidas para permitirles participar en las votaciones federales y locales, entre otras cosas, razón por la que el máximo tribunal en materia electoral de nuestro país determinó declarar fundado este agravio en particular⁴ e instruyó al Instituto Nacional Electoral (INE) 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 INE plena libertad de atribuciones para fijarlos.⁵

A la fecha, el INE lleva tres etapas implementadas de la prueba piloto en tres procesos electorales: la primera de ellas en el Proceso Electoral 2020-2021, la segunda en el Proceso Electoral 2021-2022 y la tercera en el Proceso Electoral 2022-2023, mismas que servirán de base para la implementación del voto en el Proceso Electoral 2024, como lo prevé la resolución de origen.

3. Sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 y acumulado, Actores: Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López, Autoridad responsable: Instituto Nacional Electoral, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUPJDC-0352-2018.pdf (consultada el 15 de marzo de 2023).

4. Los agravios enlistados por los promoventes también estaban relacionados con el hecho de que al ingresar al centro de reinserción social les quitaban la credencial para votar, sin embargo, en ese aspecto el Tribunal no se pronunció.

5. SUP-JDC-352/2018 y acumulado.

RESPECTO DE LA PRIMERA PRUEBA PILOTO 2021

Para implementar la primera prueba piloto de voto de personas en prisión preventiva, el INE aprobó, entre otras cosas, el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva y 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. En dicha prueba piloto se consideraron cinco centros federales de reinserción social (CEFRESO) en cinco estados de la República: Sonora, Guanajuato, Chiapas, Michoacán y Morelos; los centros fueron elegidos de forma estratégica con la finalidad de garantizar una muestra representativa de las personas privadas de su libertad que abarcara todas las circunscripciones y hubiera pluralidad de distritos electorales; de igual manera, consideraron incluir tanto centros femeniles como varoniles, para garantizar una perspectiva de género e interculturalidad (que para este efecto, el Centro Federal de Reinserción Social de Morelos es femenil, y es el único en el país).

Para garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, se tomaron varias determinaciones, se implementaron diferentes etapas y se diseñaron diversas estrategias, dentro de las que se destacan las siguientes:⁶

1. Se solicitó a los centros de reinserción social el registro de las personas que se encontraran en prisión preventiva, para conocer el universo de posibles

6. Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva (Prueba Piloto 2021). Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126345/CGex202112-17-ap-31-Modelo.pdf> (consultado el 20 de marzo de 2023).

votantes y usar dicho registro como primer tramo de control.

2. Se les envió una carta invitación personalizada a todas las personas privadas de su libertad sobre el voto anticipado.
3. La integración de la lista nominal de personas privadas de su libertad se conformó a solicitud expresa y previa revisión del cumplimiento de todos los requisitos, para eso el INE estableció las causales de improcedencia de la solicitud.
4. La forma de identificar a las personas privadas de su libertad que manifestaron su deseo de votar fue por medio del registro solicitado a los centros federales de reinserción social y la confronta con la solicitud individual que incluía fotografía y huella dactilar.
5. La estrategia de promoción del voto al interior de los centros federales de reinserción social consistió en la impresión de carteles informativos que fueron colocados en áreas de acceso común de las personas privadas de su libertad.
6. La difusión de las ofertas electorales se les proporcionó de forma impresa.
7. Para efectos de la votación se tomó en cuenta el último domicilio registrado en el padrón electoral, por lo que hubo votaciones para casi la totalidad de distritos del país que comprenden 30 de los 32 estados (a excepción de Campeche y Yucatán, de los cuales no hubo registro en la lista nominal).

8. El voto fue anticipado, es decir, previo a la jornada electoral.
9. La votación fue para los cargos de diputaciones federales, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.
10. La votación anticipada se desarrolló en su boleta impresa y con la instalación de mesa receptora del voto y mesas de escrutinio y cómputo.

Esta primer prueba piloto arrojó datos interesantes; es importante resaltar que el universo total de posibles votantes en los cinco CEFERESO fue de 2,699 personas, de las cuales una vez recibidas las solicitudes individuales con fotografía y huella dactilar y verificadas para el cumplimiento de los requisitos (que estuvieran en el registro proporcionado por el CEFERESO, que coincidieran los datos del registro con los de la solicitud, que los datos biométricos —huella y fotografía— fueran coincidentes y que aparecieran en el registro federal de electores, entre otras), la lista nominal de electores fue de 949 inscritas, lo que equivale a que el 49.27% del total de personas en prisión preventiva de esos cinco centros, tuvieron el interés y cumplieron con los requisitos para sufragar. Una vez llevado a cabo el voto anticipado, que fue realizado durante tres días (del 17 al 19 de mayo de 2021), y tras haber efectuado el escrutinio y cómputo, se pudo determinar que participaron 898 de las 949 inscritas en la lista nominal, lo que equivale a una participación del 94.53 por ciento.⁷

7. Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales (2021). Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123458/ccoe-19se-20-08-2021-p10.9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 17 de marzo de 2023).

QUÉ PASÓ EN LA PUEBLA

Durante el año 2022, seis estados de la República llevaron a cabo elecciones locales: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, y aunque en estos estados no se llevó a cabo una prueba piloto de voto de personas en prisión preventiva de su entidad, el 31 de mayo de 2021, el Congreso local del estado de Hidalgo reformó el artículo 5 del Código Electoral de la entidad estableciendo en su último párrafo que “La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo”. Por la anterior determinación, y al tener un proceso electoral en 2022, en el que por primera vez debería implementarse esa nueva determinación, el INE aprobó el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo.

Al igual que en la primera etapa de la prueba piloto realizada en 2021, las estrategias, procedimientos y determinaciones de la autoridad electoral tuvieron las mismas bases procedimentales; es decir, se determinó que el voto fuera anticipado por vía postal, los centros de reinserción social debieron entregar el registro de personas en prisión preventiva, la integración de la lista nominal se conformara a solicitud expresa, para su verificación la solicitud debió contener fotografía y huellas dactilares, se les proporcionó un resumen impreso de la oferta electoral, se pegaron carteles para promocionar el voto. Para el caso específico esta votación correspondió sólo al cargo de gubernatura.

De los datos recabados en el Informe final presentado por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) se desprende

que: de los 15 centros de reinserción social que existen en el estado de Hidalgo la votación anticipada de personas en prisión preventiva se realizaría sólo en cuatro centros de reinserción por condiciones de seguridad e infraestructura, lo que equivalió a un universo de 1,079 personas posibles votantes, de las cuales sólo 886 presentaron solicitud para sufragar; es decir, el 82.11% del total manifestaron interés en el ejercicio, de esas 886 solicitudes, sólo 130 resultaron procedentes, por lo que la lista nominal definitiva de personas en prisión preventiva del estado de Hidalgo fue del 12% del total de posibles votantes y el 14.6% del total de personas interesadas. Concluida la votación y efectuado el escrutinio y cómputo, se pudo determinar que votaron 116 personas de las 130 que integraban la lista nominal, lo que equivale a un 89% de participación.⁸

RESPECTO DE LA TERCERA ETAPA DE VOTO DE PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA 2021

Para la realización de la tercera etapa (si es que consideramos una segunda etapa la elección de Hidalgo, en virtud de que ésta fue consecuencia de una reforma electoral y no del cumplimiento a la sentencia SUP-JDC-352/2018 y su acumulado), el INE también aprobó el acuerdo por el que se aprueban los lineamientos, modelo de operación y documentación electoral para la organización de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, para el proceso electoral local

8. Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el estado de Hidalgo. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126345/CGex202112-17-ap-31-Lineamiento.pdf> (consultado el 20 de marzo de 2023).

2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, y los lineamientos para la conformación de la respectiva lista nominal, en la que de forma muy similar se establecieron criterios, procedimientos y estrategias de la primera prueba piloto; es decir, también se consideró que fuera una votación anticipada, y el procedimiento para la inscripción en la lista nominal, la verificación de los requisitos, la estrategia de difusión al interior, la manera de proporcionar la información de las ofertas electorales y la forma de votar se replicaran.

Se determinó que en los estados de México y Coahuila se implementara esta prueba piloto de voto anticipado, en un total de 21 centros estatales de reinserción social, 20 del Estado de México y uno de Coahuila, este último femenino.⁹

El universo de personas votantes en prisión preventiva de estos 21 centros de readaptación social de ambos estados ascendió a 9,557 de las cuales, 23 correspondieron al centro femenino del estado de Coahuila, de este universo se presentaron 6,642 solicitudes individuales, es decir, el 69.49% del total de posibles votantes tuvieron la intención de sufragar; sin embargo, al realizar la verificación de los requisitos para determinar si procedía o no la solicitud, la lista nominal definitiva de personas privadas de su libertad quedó en 4,991; es decir, el 52.22% de las y los posibles votantes. Realizadas todas las actividades preparatorias como la entrega de invitaciones, la recepción de solicitudes, la verificación de los requisitos, la integración de la lista nominal de personas en prisión

9. Aquí es importante hacer una acotación, esto en virtud de que en un primer momento, las autoridades penitenciarias del estado de Coahuila manifestaron la posibilidad de realizar el ejercicio en los seis centros de reinserción con los que cuenta la entidad; sin embargo, posteriormente notificaron que por razones de seguridad de carácter confidencial, no podría realizarse la prueba piloto, a excepción del femenino, aunado a la imposibilidad de ingresar observadoras y observadores electorales y representaciones de los partidos políticos durante el ejercicio.

preventiva, la difusión de la estrategia de promoción del voto y de las ofertas electorales, la acreditación de personas observadoras electorales y representantes de partidos políticos, estableciendo que la elección era para elegir la gubernatura en el caso del Estado de México y para la gubernatura y diputaciones locales (en ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional) en el estado de Coahuila; la votación en ambos estados se realizó del 15 al 19 de mayo, se pudo determinar que de las y los 4,991 que conformaron la lista nominal de personas en prisión preventiva, sufragaron 4,530; es decir, se logró el 91% de la participación al interior de los centros de reinserción.

RETOS

De la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se desprende que las pruebas piloto solicitadas al INE tienen como finalidad garantizar que para el Proceso Electoral 2024, las personas en prisión preventiva puedan sufragar:

El INE implementará un programa en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantice para las elecciones del año dos mil veinticuatro.

El INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras...

Por lo que las tres etapas o pruebas piloto realizadas por el INE y los respectivos organismos públicos locales en sus ámbitos de

competencia, deben generar una ruta sólida para garantizar el voto a las personas que se encuentren en prisión preventiva durante las elecciones de 2024; por ello y con la finalidad de enlistar retos que se perciben del análisis de los resultados obtenidos en las tres etapas del voto anticipado en centros de reinserción social federales y estatales, así como la propia dinámica institucional del sistema penitenciario mexicano, el cual durante años ha vivido en un vaivén de crisis de seguridad, de sustentabilidad y de señalamientos de violación a derechos humanos, que sumados con la compleja dinámica social y política que se vive en la actualidad, avizoran un escenario complejo pero no imposible de implementar, es importante evidenciar los aspectos que debemos de considerar para continuar su implementación y mejora.

COSAS QUE HAY QUE SABER

Del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023 se establece que, al cierre de 2022, la infraestructura penitenciaria nacional se conformó por un total de 314 centros: 15 centros penitenciarios federales, 248 centros penitenciarios estatales y 51 centros especializados,¹⁰ estos últimos no deben considerarse para el análisis de voto en prisión preventiva, en virtud de que en ellos se albergan menores de 18 años que no cumplen con la ciudadanía. La población total de personas privadas de su libertad en los centros de reinserción social, tanto federales como estatales, es de 226,166,

10. Centros especializados: Se refiere a los centros de internamiento o semiinternamiento de las personas adolescentes, tales como los centros de tratamiento o internamiento para personas adolescentes, escuelas de readaptación social, comunidades, albergues o cualquier otro destinado a cubrir ese tipo de funciones.

de las cuales 88,176 (38.98% del total de la población privada de su libertad) se encuentran en prisión preventiva al no tener una sentencia o por el dictado de alguna medida cautelar, lo que representa el universo de posibles votantes. De ese universo de posibles votantes, 7,505 son personas que se autoadscriben como indígenas y 12,507 tienen alguna discapacidad. Otro dato relevante que no debemos dejar pasar es el número de incidentes registrados en los centros penitenciarios durante 2022, los cuales ascienden a 2,612 incidentes que van desde riñas, daños a la infraestructura penitenciaria, huelga de hambre, quema de ropa o colchones, entre otras. Por último, resulta importante resaltar de este Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023, que durante 2022 ingresaron 138,496 a los centros penitenciarios, tanto federales como estatales, y egresaron durante ese mismo año 127,606 personas.¹¹

Referenciado lo anterior y conociendo el universo de centros y de población privada de su libertad que podría ser susceptible de votar, no debemos dejar pasar que para las elecciones de 2024, en todas las entidades del país se elegirá al menos un cargo de elección popular federal y locales; en materia federal se elegirá la presidencia de la República, las 128 senadurías y las 500 diputaciones por ambos principios, nueve estados elegirán a sus gobernadoras y gobernadores y 31 congresos locales; lo anterior implicará redoblar esfuerzos de una forma extraordinaria para garantizar que las personas en prisión preventiva puedan votar independientemente del estado en el que se encuentren, por los cargos federales, pero también por los cargos locales del último domicilio identificado en el

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspfe/2023/doc/cnsipfe_2023_resultados.pdf (consultado el 21 de julio de 2023).

padrón electoral, lo que implicará que, por ejemplo, personas recluidas en Oaxaca (que es uno de los estados con mayor población interna que no es del estado) voten por los cargos de elección popular de todos los estados de la República, lo que llevará una importante inversión de recurso material y humano para posibilitar que cada persona privada de su libertad, con interés de votar e inscrita en la lista nominal, tenga las boletas correspondientes a las elecciones en las que podrá sufragar.

Por ello, el INE deberá considerar el número de cargos y el tipo por los que será posible votar en el caso de las personas privadas de su libertad, sobre todo si, al igual que en el caso de los ejercicios previos, se prevé una participación de arriba del 95% de las y los inscritos en la lista nominal respectiva.

Dicho lo anterior, es posible enlistar retos en la implementación de la votación en 2024 que será importante considerar y analizar:

- **La población objetivo:** el número de posibles votantes en 2024 no es un número menor de personas, son 88,176, comparadas con las 10,420 del total de los tres ejercicios previos, sumado a que al considerarse población fluctuante al entrar y salir de reclusión o cambiar de situación jurídica, implica una valoración sobre los plazos para garantizar una lista nominal de personas en prisión preventiva lo más cercana posible a la realidad.
- **Incidentes:** el número de incidentes al interior de los centros penitenciarios impide saber con precisión cuáles centros de reinserción social federales y locales cumplen con las condiciones de seguridad e infraestructura para llevar a cabo el ejercicio, e incluso, una vez determinado por la autoridad penitenciaria,

la información podrá cambiar como ya ha ocurrido en las pruebas piloto.

- **Voluntad de la autoridad penitenciaria:** la participación de las personas privadas de la libertad por prisión preventiva que tengan el interés de participar estará supeditada a la determinación que las autoridades del sistema penitenciario mexicano establezcan, ya sea por temas de seguridad interna, infraestructura, recurso humano u otros.
- **Manuales y protocolos de seguridad penitenciaria:** la seguridad perimetral, de entradas y salidas de personas y cosas, y del interior, son restringidas para la mayoría de personas e instituciones que no forman parte del sistema penitenciario o de seguridad del centro, lo que limita la posibilidad de desplegar una estrategia de difusión del voto; dificulta que las personas privadas de su libertad conozcan las ofertas electorales, pero sobre todo, a que dichas restricciones y su intensidad resultan heterogéneas al depender de aspectos como el tipo de población (mínima seguridad, mediana seguridad, máxima seguridad), si existe sobrepoblación o no, la constancia o no de incidentes, etc., lo que generará en primer término que en algunos centros las personas privadas de su libertad tengan mayor información respecto de las ofertas electorales que en otros; incluso perteneciendo a centros de reinserción localizados en el mismo estado; por otro lado, dependiendo las circunstancias anteriores habrá personas que votarán por las mismas ofertas electorales, al coincidir en el

domicilio de residencia, pero con información diferente o limitada en algunos de los casos.

- **Posible injerencia del Estado:** el sistema penitenciario mexicano forma parte del Poder Ejecutivo federal o estatal, dependiendo de su ámbito de competencia, lo que presupondría la posibilidad de incidir en el ingreso de información de una fuerza política por encima de otra; lo anterior no podrá ser regulado por la autoridad electoral, al no tener la libertad de monitorear las actividades proselitistas que ocurran al interior del centro penitenciario, sobre todo porque la autoridad estatal podría, en la medida de sus atribuciones, facilitar o dificultar la función electoral con base en sus propios intereses.
- **Autogobierno:** es un hecho notorio que en muchos de los centros de reinserción social, sobre todo en los estatales, las personas privadas de la libertad ejercen funciones que son competencia de la autoridad penitenciaria, autogobernándose o generando una dualidad o cogobierno en la que comparten la gobernabilidad al interior del recinto. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General No. 30/2017 sobre Condiciones de Autogobierno y Cogobierno en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana, la cual evidencia que en 71 establecimientos del país personas privadas de la libertad desarrollan funciones exclusivas e indelegables de la autoridad y que en 42 de ellos este fenómeno se ha vuelto persistente con lo que se vulneran las garantías de la población general y se altera la seguridad

de las instituciones constituyendo un obstáculo para el cumplimiento de sus fines de prevención y reinserción social.¹² Lo que sin ser un aspecto atribuible a la autoridad electoral, la existencia y persistencia de los denominados autogobiernos en los centros de reinserción, generará una situación de incertidumbre, pues en muchos de los casos de ellos dependerá, y no de la autoridad penitenciaria, la posibilidad de ingresar a instalar mesas de recepción del voto, garantizar la seguridad del funcionariado electoral y la posibilidad o no de difundir información; asociado a que existe la posibilidad de que si estos grupos de control interno tienen un interés particular por apoyar a algunas de las ofertas electorales, podría ejercerse coerción y la comisión de delitos electorales.

- **Personas en situación de vulnerabilidad:** en las pruebas piloto se consideró la realización de traducciones a las lenguas más habladas en los centros penitenciarios en los que se realizó el ejercicio; sin embargo, esta actividad se intensificará al ampliar el número de estados susceptibles de recibir votación de personas en prisión preventiva, hermanado a la necesidad de implementar ajustes razonables para otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas que tienen alguna discapacidad y las personas de la diversidad sexual.

12. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017). Recomendación General No. 30/2017 sobre Condiciones de Autogobierno y/o Cogobierno en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Disponible en: https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/30103/RecGral_030.pdf (consultada el 9 de abril de 2023).

- **Voto informado:** uno de los retos más plausibles es el de garantizar que las personas en prisión preventiva conozcan de manera efectiva las distintas propuestas que las candidaturas tienen por ofrecer, así como que conozcan y se involucren en los temas de la agenda pública, pero, sobre todo, que conozcan a sus candidatos y candidatas y se sientan observadas, consideradas y realmente partícipes e incluidas en la vida democrática de su país.

Las etapas de la prueba piloto para la implementación del voto de personas en prisión preventiva ha generado buenos resultados; el compromiso institucional se ha visto evidenciado logrando sacar adelante, en tiempo y forma, cada una de las etapas con una participación inigualable en ningún otro grupo o sector de la sociedad, lo que debe generar grandes reflexiones para caminar con pasos firmes, pero con la pretensión de garantizar el derecho al voto al mayor número de personas privadas de su libertad.

