

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO AL PUNTO 31 DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CELEBRADA EL 17 DE DICIEMBRE DE 2021, REFERENTE AL ACUERDO INE/CG1792/2021 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

De conformidad con el Artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento el siguiente Voto Particular al Acuerdo 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, enlistado como el Punto 31 del Orden del Día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de fecha 17 de diciembre de 2021, conforme a lo siguiente:

VOTO PARTICULAR

El 01 de junio de 2018, dos personas, pertenecientes a una comunidad indígena, quienes se encontraban recluidas, derivado de ciertas causas penales a las cuales no se les había dictado sentencia, en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, del municipio de Cintalapa, Chiapas, impugnaron la omisión del Instituto Nacional Electoral (INE) de dictar medidas que les permitieran ejercer su derecho al voto, estableciendo en sus agravios que debe hacerse una interpretación de tal forma que coexista el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia.

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado estableciendo que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia, ordenando al INE llevar a cabo una prueba piloto, con miras a su implementación en el 2024.

En dicha prueba, el Tribunal señaló ciertas directrices las cuales el INE, en plenitud de sus facultades debería implementar para la prueba piloto y la cual fue llevada en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, destacando las siguientes:

- Establecer el cómo, cuándo y dónde se ejercerá el derecho al voto de las personas en prisión preventiva (VPPP).

- El INE queda en plenitud de atribuciones para fijar el mecanismo para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, dentro de los cuales considerará el voto por correspondencia.
- 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 otra parte, 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”.

Sin embargo, la legislación local de dicha entidad federativa no previó algún procedimiento para llevar a cabo el ejercicio del VPPP en la Entidad, por ello, en virtud de la experiencia reciente del INE y que dentro de las atribuciones del Instituto en los procesos electorales federales y locales, se encuentran la capacitación electoral; la ubicación de las casillas y la designación de las y los funcionarios de sus mesas directivas; es procedente emitir los instrumentos jurídicos que permita llevar a cabo este el voto de las VPPP en Hidalgo para la elección de Gobernatura.

El próximo 5 de junio de 2022, se llevarán en seis entidades federativas elecciones ordinarias, en el que estado de Hidalgo elegirá el cargo de la Gobernatura.

En virtud de lo anterior, este Consejo General presentó el Acuerdo 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, en el que se destacan los siguientes puntos:

- El VPPP se llevará en cuatro Centros de Readaptación Social (CERESOS), siendo estos los que se encuentran en Pachuca, Tula de Allende, Tulancingo y Huasteca Hidalguense, en la que se considera una población de 1,244 personas.
- Se llevará a cabo mediante la modalidad de voto anticipado postal, al interior de los Centros Penitenciarios.

- Para que las personas que se encuentran en dicha situación deberán: estar inscritos en la Lista Nominal Electoral con domicilio en el Estado de Hidalgo, estar en prisión preventiva en uno de los centros penitenciarios antes descritos y solicitar estar inscrito en la Lista Nominal Electoral de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva.

En consecuencia, presento las razones por las cuales mostré mi disenso al Acuerdo mencionado y el cual fue aprobado por la mayoría en la Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE.

Como se observa en párrafos anteriores, el Modelo de Operación para el VPPP será el voto anticipado postal, el cual es idéntico al utilizado en la Prueba Piloto realizada por este Instituto en el Procesos Electoral Concurrente 2020-2021.

Tanto en el Acuerdo como en el Modelo de Operación aprobado por la mayoría, únicamente señala que dicho mecanismo resulta ser el idóneo “por ser un mecanismo de votación a distancia que permite mantener las medidas de seguridad necesarias, dadas las condiciones en las cuales se encuentran las personas en prisión preventiva”.¹

Sin que el Acuerdo o el Modelo de Operación sustente a profundidad o establezca un estudio de viabilidad, se establece sin mayores elementos un mecanismo de votación, que, si bien se encuentra probado, ello no significa que se pudieran explorar otras formas que permitiera efficientar el proceso.

Realizando una interpretación extensiva de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado dictada por el TEPJF, en el que se establece que para la prueba piloto que realizara el INE podría fijar el mecanismo para la implementación del voto, este puede aplicarse al actual supuesto, pues tanto a nivel federal como local no existe una norma que regule el VPPP, por lo que el INE tiene atribuciones de fijar cualquier mecanismo de votación.

Es por lo anterior, que se pudo explorar otros mecanismos de votación los cuales han sido de igual forma probados de manera vinculatoria en anteriores procesos electorales, tales como el voto a través de urna electrónica, el cual es estado de Hidalgo ha participado en dos procesos electorales, tanto locales como

¹ Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo, página 10.

concurrentes, y el voto por internet, el cual es empleado para los mexicanos residentes en el extranjero.

Cabe señalar que ambos mecanismos encuentran sustento legal a partir de la acción de constitucionalidad 55/2009 en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determino, en lo que interesa, lo siguiente:

(...)

En concepto de esta Suprema Corte de Justicia deviene infundado el concepto de violación a examen, atento a que la Constitución Federal establece que **la emisión del voto debe revestir determinadas características, pero no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas o a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como el caso de la implementación de sistemas, concretamente urnas electrónicas; entonces, la sola circunstancia de que la norma controvertida prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que, en su caso, por su conducto se llegue a emitir quede fuera de los principios que rigen al sufragio en tanto debe ser universal, libre, secreto y directo.**

Aunado a lo anterior, conviene destacar que de la propia normatividad combatida se sigue, especialmente, de la interpretación sistemática de los artículos 233 A, 233 C y 233 D de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán², que **el sistema electrónico garantizará el respeto de los principios rectores de la materia** y se apegará en lo conducente a las formalidades de las votaciones, pues se impone la obligación de guardar los resultados impresos en los depósitos de la urna, a fin de que los ciudadanos cercioren la veracidad de la emisión de los votos y exista la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos; incluso, se enfatiza que se deberá garantizar la emisión secreta del voto. En tal sentido, **no se advierte elemento alguno que pudiera poner en peligro las características exigidas para el sufragio activo** en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral; consiguientemente, lo jurídico es reconocer la validez del artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

(...)

Énfasis añadido

De dicha sentencia derivó la siguiente jurisprudencia:³

URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS

² Conviene destacar que el sistema electrónico de votación permanece vigente en la legislación electoral de Yucatán, cuya regulación se prevé en el CAPÍTULO VIII, denominado De los sistemas electrónicos de votación, consultable en: <http://www.iepac.mx/public/marconormativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOSELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-31-05-2017.pdf>

³ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/listado-resultado-tesis>

RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), prevé que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; pero no incluye algún mandato específico relativo a la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas, o bien, a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como las urnas electrónicas. Bajo esta óptica, la circunstancia de que el artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que por su conducto se pudiera emitir ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral.

Ahora bien, por lo que hace a las urnas electrónicas existen numerosas sentencias en la materia las cuales avalan su uso, tales como: SG-JRC-516/2012 y acumulados de la Sala Regional Guadalajara, SUP-REC-193/2012 del TEPJF y SDF-JDC-2145/20167 y SDF-JDC-2146/2016 de la Sala Regional de la Ciudad de México.

Recientemente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en la sentencia la sentencia SUP-RAP-34/2021, de marzo de este año, confirmar el Acuerdo de este Consejo en el que aprobó los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto presencial en urna electrónica en las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco.

La Sala determinó que el actor partía del hecho futuro e incierto de que el cómputo de la votación realizado por medio de las urnas electrónicas generaría inconformidades, pues una de las razones por las que se implementa es, justamente, el grado de efectividad que ha demostrado en las pruebas anteriores, como la prueba piloto llevada a cabo en los Estados de Coahuila e Hidalgo en los procesos electorales locales 2019-2020.

En ella, de acuerdo con el Informe Integral de la evaluación del proyecto de voto electrónico, se obtuvo que los resultados en algunas casillas con urna electrónica fueron recontados sin que hubiere ninguna diferencia entre el resultado emitido por el dispositivo y los testigos de voto impresos.

Determinó también desestimar los planteamientos relacionados con que la implementación de las urnas electrónicas siembra la semilla de la desconfianza en los resultados del proceso, al tratarse de argumentos genéricos y subjetivos, pues parten de meras apreciaciones sin sustento jurídico.

Con la aprobación del acuerdo impugnado, así como de los Lineamientos y documentos anexos, la sentencia dictaminó que el Consejo General determinó (previo a su ejecución), la manera en la que deben operar las urnas electrónicas en el contexto de la celebración de la jornada electoral, y la intervención que cada actor (votantes, integrantes de mesas directivas de casilla, representantes de partido, entre otros) tendrá en ese ejercicio.

Por ello, el órgano jurisdiccional consideró que no se lesionaba el principio de certeza, pues la implementación del voto a través de las urnas electrónicas no se trataba de un ejercicio apresurado ni improvisado, sino de un mecanismo que cumple con las exigencias derivadas del aludido principio.

Del mismo modo, la Sala resolvió que no le asiste razón al accionante cuando señala que se afecta el principio de certeza, ya que lo que se pretende es justamente que el escrutinio y cómputo se lleve a cabo por la herramienta tecnológica implementada para evitar el margen de error y agilizar dicho procedimiento.

Ello no implica que la sustitución del mecanismo afecte dicho principio constitucional, pues lo verdaderamente trascendente es que las reglas para su ejecución estén previamente definidas, lo que se logra con el acuerdo, Lineamientos y documentación anexa impugnados y confirmados.

La Sala concluyó que la implementación de la urna electrónica maximiza el derecho a votar y que la incorporación de los avances tecnológicos busca dotar de mayor agilidad y certeza a las elecciones, eliminar errores en el escrutinio y cómputo y en la captura de resultados.

Ahora bien, considerando los cuatro centros penitenciarios establecidos en el Modelo de Operación antes mencionado para el VPPP, este Instituto cuenta con urnas electrónicas suficientes para poder cubrir la demanda para implementar el voto mediante este mecanismo.

De acuerdo con el Informe sobre la implementación de la urna electrónica en los Procesos Electorales⁴ se establece que el INE cuenta con 1,387 urnas electrónicas modelo 4.0 del INE distribuidas en las 300 juntas distritales ejecutivas 10 urnas modelo 5.1 utilizadas en el PEL 2019-2020 en Hidalgo y 2 urnas modelo 6.0, de

⁴ El Informe sobre la implementación de la urna electrónica en los Procesos Electorales fue presentado en la Comisión de Organización Electoral el 24 de noviembre de 2021.

estas últimas está en trámite el procedimiento administrativo para la producción de 90 urnas adicionales.

Respecto al voto electrónico vía internet, este Instituto cuenta con un sistema denominado Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (SIVEI), el cual cuenta con todos los mecanismos de seguridad que permite garantizar la protección de la información y certifica que se pueda sólo emitir un voto por persona.

En tal virtud, se tuvo que haber analizado cualquiera de estos mecanismos y realizar un comparativo en cuanto a eficiencia y eficacia de cada uno de ellos, pudiendo elegir el que mejor se adapte a las circunstancias particulares del caso, así como el elemento presupuestal. Sin embargo, en el Acuerdo presentado no existió dicho análisis que permitiera corroborar que el voto anticipado vía postal es la mejor opción.

Por otra parte, el disentimiento, sobre la mayoría respecto al Acuerdo en mención, parte del umbral que se propone para que las personas en prisión preventiva en Hidalgo puedan ejercer el derecho al voto, pues nuevamente, como lo es con el mecanismo para ejercer el voto, no existe una motivación clara que permita establecer un criterio para excluir a las personas que no se encuentran en los centros penitenciarios propuestos por la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Hidalgo.

De acuerdo con el Modelo de Operación multicitado, únicamente se establece que se realizaron trabajos interinstitucionales con el cual se definieron los centros penitenciarios donde se realizaría el VPPP, tomando factores de infraestructura y condiciones de seguridad, llegando a la conclusión de únicamente establecer 4 CERESOS.⁵

De acuerdo con la legislación de Hidalgo, el artículo 5 del Código Electoral de la Entidad se expresa el derecho de las personas en prisión preventiva a poder ejercer su derecho político-electoral de emitir el sufragio en una elección, señalando expresamente lo siguiente:

“Artículo 5. ...

...

⁵ Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo, páginas 8 y 9.

I a III. ...

La ciudadana o el ciudadano que este 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.”

Énfasis añadido

Ahora bien, de conformidad con la Constitución del Estado de Hidalgo, se considera ciudadana o ciudadano hidalguense a quien haya cumplido 18 años y tenga un modo honesto de vivir; siendo una de las formas de perder la ciudadanía por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa sanción.⁶

De acuerdo con el ya citado Modelo de Operación el sistema penitenciario del estado de Hidalgo está integrado por quince CERESOS, de los cuales doce son estatales y tres municipales.

Asimismo, sin motivar de manera clara, se establece un espectro de sólo 1,244 personas de las cuales 1,145 son hombres y 99 mujeres, quienes podrán ejercer el voto para la gubernatura en dicha entidad.

De la normatividad tanto federal como local, no se establece un precepto que establezca circunstancias o elementos en los que se pueda excluir a las personas que se encuentran en dicha situación para emitir su voto; de hecho, el ya citado artículo de la legislación local habla de toda ciudadana y ciudadano.

En tal sentido, conviene citar la siguiente jurisprudencia dictada por la SCJN en materia del principio pro persona:⁷

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia

⁶ Artículos 18 y 19 de la Constitución Política para el estado de Hidalgo

⁷ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014332>

como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, **el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.**

Énfasis añadido

En tal sentido, resulta exigible que esta autoridad electoral motive de manera clara los argumentos por los cuales se excluye a las personas en los otros 11 CERESOS del estado de Hidalgo a hacer valer un derecho consagrado en su normatividad local electoral.

A diferencia del ejercicio realizado en 2021, en el cual fue una prueba piloto y ejecutada conforme a las especificaciones dictadas por la Sala Superior, el presente caso es dar cumplimiento a un precepto legal, por lo que toda persona que se encuentra en dicha situación y es considerado como ciudadana o ciudadano hidalguense y se encuentre en la Lista Nominal Electoral con domicilio en Hidalgo tiene el derecho a votar.

Resulta inaceptable que el Modelo presentado en vez de maximizar los derechos pretenda excluir a personas que se encuentran en la misma situación sin dar una

motivación clara al respecto que permita dar certeza legal a la actuación que tanto esta autoridad electoral como la local pretenden con este Modelo de Operación.

Es por lo expuesto, fundado y motivado por las cuales disentí de la mayoría de las y los Consejeros que conformamos el Consejo General del INE, sin embargo, estoy de acuerdo en que se potencialicen y maximicen los derechos de todas las personas, siempre y cuando estas se realicen bajo reglas y argumentos claros que hagan entender que la decisión tomada sea la mejor.

CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN

