

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO AL PUNTO 22 DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CELEBRADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2022, REFERENTE AL ACUERDO INE/CG822/2022 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 2022- 2023**

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, 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, enlistado como el Punto 22 del Orden del Día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de fecha 29 de noviembre de 2022, 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.

Conforme a lo anterior, Mediante los Acuerdos INE/CG97/2021 e INE/CG151/2021 se aprobó el Modelo de Operación del VPPP, así como los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores para las Personas en Prisión Preventiva (PPP).

En estos documentos y derivado de distintas reuniones con las autoridades de seguridad, se acordó llevar a cabo la prueba piloto en 5 CEFERESOS, uno por circunscripción plurinominal y atendiendo los criterios de perspectiva de género e interculturalidad, siendo estos los siguientes:

- Núm. 11 "CPS Sonora"
- Núm. 12 "CPS Guanajuato"
- Núm. 15 "CPS Chiapas"
- Núm. 16 "CPS Femenil Morelos"
- Núm. 17 "CPS Michoacán"

La Lista Nominal de Electores estuvo conformada por 950 personas, de las cuales 148 fueron mujeres y abarcaron 226 distritos electorales federales.

La votación se programó para que se llevara a cabo entre el 17 y 19 de mayo de 2021, sin embargo, la votación anticipada se llevó a cabo en un solo día en 4 de los 5 CEFERESOS; en el caso de Sonora se utilizaron los tres días programados para llevar a cabo el voto anticipado.

En dicha prueba, emitieron su voto 898 personas (141 mujeres y 757 hombres), abarcando 222 distritos electorales, lo que significa el 94.53% de las personas que conformaban la Lista Nominal.

De las 52 Personas que no participaron se debió a que ya se encontraban en libertad, se negaron a participar y una persona falleció.

En términos generales destacaron las siguientes cifras:

- Se emitieron votos para 30 Entidades Federativas, a excepción de Campeche y Yucatán, las cuales de inicio no tuvieron registros en la LNEPPP.
- Se emitieron votos para 222 distritos electorales federales.
- Las tres entidades para las que se emitieron la mayor cantidad de votos fueron Guanajuato con 149, Chihuahua con 136 y Sonora con 115.
- En los CEFERESOS de Sonora y Guanajuato se emitieron el 64.3% de los votos. El Distrito Electoral 01 Juárez, Chihuahua, fue por el que se emitieron el mayor número de votos, con 34.

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 prevía 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 consideró pertinente emitir los instrumentos jurídicos que permita llevar a cabo este el voto de las VPPP en Hidalgo para la elección de Gubernatura.

En tal sentido, por mayoría de votos, el 17 de diciembre de 2021, se aprobó el Acuerdo INE/CG1792/2021, en el que se aprobaron los lineamientos y modelo de operación del VPPP en el estado de Hidalgo para el proceso electoral local 2021-2022.

Una vez enviadas las cartas invitación, la verificación de la situación registral y procedencia, la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva Definitiva, quedó integrada por 130 personas de las cuales 9 fueron mujeres.

Durante la jornada de votación, la cual se llevó a cabo el 16 de mayo de 2022, sufragaron 116 de las 130 PPP que integraron la Lista Nominal, sin que se presentara incidente alguno.

De las 14 personas que no sufragaron se debió a que fueron puestas en libertad, se dictó una sentencia condenatoria o bien existió una negativa en participar.

Cabe destacar que la jornada de votación anticipada de las PPP se realizó en uno de los tres días previstos en el Modelo de Operación para su desahogo.

Ambos ejercicios se han llevado a cabo a través del voto anticipado y postal, similar al utilizado para las y los mexicanos en el extranjero, sin presentar mayores cambios entre uno y otro.

El próximo 04 de junio de 2023, se llevarán en dos entidades federativas elecciones ordinarias, siendo estas Coahuila, en el que se elegirá una gubernatura y 25 diputaciones y en el Estado de México donde se elegirá una gubernatura.

En virtud de lo anterior, este Consejo General presentó 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 2022- 2023, en el que se destacan los siguientes puntos:

- El modelo de votación será el mismo al que se ha implementado en los ejercicios anteriores, es decir anticipado y postal.
- Se consideran los 6 centros penitenciarios de Coahuila, así como los 22 con los que cuenta el Estado de México, dando un total de 28 centros penitenciarios.
- Para que las personas que se encuentran en dicha situación deberán: estar inscritos en la Lista Nominal Electoral con domicilio en Coahuila o Estado de México, estar en prisión preventiva en uno de los centros penitenciarios y solicitar su inscripción en la Lista Nominal Electoral de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva.

Conforme a lo anterior, presento mis consideraciones por las cuales el Modelo de Operación aprobado por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General del INE no establece una progresividad e innovación conforme a los otros ejercicios realizados que permita maximizar los derechos de las personas en prisión

preventiva, quedándonos cortos en el alcance en esta prueba piloto y de cara a lo que deberemos cumplir conforme a la sentencia referida para el proceso de 2024.

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 los ejercicios que este Instituto Electoral ha realizado en los procesos electorales anteriores.

Como en los ejercicios anteriores, sin dar mayor motivación del actuar de esta autoridad, deja fuera otros modelos de votación, en especial el uso de la urna electrónica.

Es importante hacer mención, que este ejercicio será el último que podrá realizar esta autoridad de cara al proceso electoral 2024 y dar cumplimiento a la sentencia ya citada con anterioridad, por lo que se tuvo que por lo menos considerar en alguno de los centros penitenciarios el uso de la urna electrónica que permitiera contar con información que permita comparar un modelo de otro, y con ello contar con elementos suficientes que permitan tomar la mejor decisión para su implementación en el próximo proceso electoral.

Es importante señalar y tal como se establece en el Acuerdo aprobado por la mayoría que “la autoridad jurisdiccional en la sentencia dictada dio plena libertad al Instituto para que definiera el modelo del voto para las personas que se encuentran en prisión preventiva, con la finalidad que, el Instituto pueda tomar la decisión final sobre el modelo del voto que se adoptará para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y determine si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones”

Es por lo anterior, que debieron explorarse otros mecanismos de votación los cuales han sido de igual forma probados de manera vinculatoria en anteriores procesos electorales.

De acuerdo con el Informe de evaluación de la implementación del proyecto de Voto Electrónico presentado ante el Consejo General en sesión celebrada el 7 de septiembre, “en los tres ejercicios de votación por este medio obtienen porcentajes mayores al 70% de mucha confianza que, sumado a la confianza regular, se está ante niveles de aceptación de más del 90% tanto entre la ciudadanía como entre los diferentes actores intervinientes en los procesos electorales.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141965/CGex202209-07-ip-8.pdf>

Respecto a los dispositivos que se han empleado, al 90% de las personas consultadas, su uso le pareció muy fácil o bien, no tuvieron dificultad al momento de hacer uso de los mismos, tanto para la emisión del voto, como para la inicialización o cierre de la votación.<sup>2</sup>

Por otra parte, de acuerdo con un ejercicio realizado para determinar las diferencias entre los tiempos de votación y emisión de los resultados electorales entre la modalidad tradicional contra urna electrónica se observa que en las tareas que se llevan a cabo para la instalación de las casillas, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo, así como la integración del paquete electoral para su remisión al órgano competente, se observa que la casilla con urna electrónica permite disminuir considerablemente los tiempos en tres de las cuatro fases de la Jornada Electoral.

Dicho estudio presenta la siguiente información:

| Actividad                                | Tradicional | Urna electrónica      |
|--|-------------|-----------------------|
| <b>Instalación de casilla</b>            | 00:36:18    | 00:32:56              |
| <b>Desarrollo de la votación</b>         | 00:00:44    | 00:00:41              |
| <b>Escrutinio y cómputo</b>              | 01:30:09    | 00:40:20              |
| <b>Integración del paquete electoral</b> | 00:49:39    | 00:31:43 <sup>3</sup> |

Conforme al cuadro, se observa que mientras que en una urna tradicional el escrutinio y cómputo se llevó a cabo en un promedio de una hora y media, en la urna electrónica sólo se requirieron de 40 minutos para realizar dicha actividad.

Resultado similar se puede observar en la integración del paquete electoral, mientras que en la urna tradicional se llevó a cabo en un promedio de casi 50 minutos, en la urna electrónica la actividad fue completada en un poco más de 30 minutos.

Asimismo, a partir de estos tiempos, se puede concluir que la urna electrónica demostró no ser más complicada ni para las y los funcionarios de casilla ni para las y los electores, pues los tiempos de instalación de las urnas y de votación son un poco menores que con la urna tradicional, con una antelación final que para la

---

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141967/CGex202209-07-ip-10.pdf>

instalación y uso de urnas electrónicas en casillas, se implementaron los mismos procesos y documentación que para una casilla tradicional, lo que no deja ver con claridad las diferencias sustanciales entre un modelo y otro, con detrimento para las casillas con urna electrónica.

De igual forma, se omite, que, si bien el uso de urnas electrónicas no cuenta con una legislación, lo cierto es que estas encuentran sustento en diversas sentencias y jurisprudencias emitidas tanto por el TEPJF como la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>4</sup>

Por otra parte, se hace caso omiso a las áreas técnicas respecto a las consideraciones para mejorar la forma en que las PPP ejerzan su voto. De acuerdo con el Informe final de la implementación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2021-2022, establece dentro de sus líneas de acción el “explorar la posibilidad de implementar en los futuros ejercicios, otros mecanismos de votación, como el voto mediante urna electrónica y posteriormente el voto por internet, en la medida en que las condiciones de los centros penitenciarios lo permitan” y concluye diciendo “con el propósito de que el INE ofrezca las mejores alternativas a las personas en prisión preventiva para ejercer de manera pronta y efectiva su derecho al voto, bajo criterios en los que busque también reducir procedimientos y/o actividades, como la aprobación, producción y distribución de documentación electoral”,<sup>5</sup> por lo que resulta de entrada irresponsable realizar informes que no se utilizarán para mejorar las actividades institucionales.

Finalmente, se han llevado distintas reuniones con los OPL de las entidades que tendrán proceso electoral en 2023, así como con los órganos desconcentrados del INE, en el que han expresado su interés en que el ejercicio se llevara a cabo mediante el uso de urnas electrónicas, sin embargo, esta apertura y buena intención han sido nugatorias por esta autoridad electoral sin dar motivación alguna para impedir el uso de estos mecanismos.<sup>6</sup>

Esto es, las autoridades competentes en materia de seguridad pública están de acuerdo con innovar en el modelo y esta autoridad lo impide.

---

<sup>4</sup> Acción de constitucionalidad 55/2009, SG-JRC-516/2012 y acumulados de la Sala Regional Guadalajara, SUP-REC-193/2012 y SUP-RAP-34/2021 del TEPJF y SDF-JDC-2145/20167 y SDF-JDC-2146/2016 de la Sala Regional de la Ciudad de México.

<sup>5</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141865/cotspel-2so-24-08-2022-p03.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>6</sup> Las reuniones se llevaron a cabo los días 13 y 19 de octubre y 14 de noviembre de 2022



Por todo lo anterior, existen los elementos necesarios para que el Modelo de Operación aprobado por la mayoría considerara por lo menos la implementación de la urna electrónica en al menos alguno de los centros penitenciarios de los casi 30 en los que se podrá ejercer el voto por parte de las PPP.

De los ejercicios realizados en los procesos electorales anteriores ha quedado por sentado que las PPP es muy cambiante y dinámica debido a las circunstancias en las que se encuentran, principalmente por el cambio de su situación jurídica, ya sea porque se emitió una sentencia condenatoria o bien la persona ha sido puesta en libertad.

En la prueba piloto ejecutada en el proceso electoral de 2021, el Informe Final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva<sup>7</sup> da cuenta que de un universo de 2,699 personas que al corte envió la autoridad de seguridad conforme al modelo de operación aprobado, 2,200 personas remitieron su intención de votar; de estas 175 personas estaban dadas de baja por pérdida de vigencia de la credencial para votar, 490 estaban dadas de baja por suspensión, 13 personas estaban dadas de baja por cancelación de trámite y 10 personas estaban en el Padrón Electoral pero fuera de la Lista Nominal y 529 personas no fueron localizadas.

De igual forma, durante el proceso de la conformación de la Lista Nominal se identificaron 10 registros de PPP que causaron baja del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores por el concepto de suspensión de derechos políticos, conformando una Lista Definitiva de 950 personas.

Situación similar se presentó en el ejercicio implementado en Hidalgo en el proceso electoral de 2022. De acuerdo con el Informe final de la implementación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2021-2022<sup>8</sup>, la autoridad de seguridad remitió al INE una relación de PPP de 1,079 personas, enviadas las invitaciones, se devolvieron 246, toda vez que 13 PPP fueron sentenciadas, 30 PPP puestas en libertad, 2 PPP se encontraron impedidas por motivos de salud (hospitalización), 152 PPP se negaron a participar y 49 pertenecían a las que fueron enviadas de manera adicional

<sup>7</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123458/ccoe-19se-20-08-2021-p10.9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>8</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141865/cotspel-2so-24-08-2022-p03.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



De las 885 solicitudes de participación, se encontraron 12 homónimos de los cuales 6 eran duplicados, 292 no fueron localizados y 368 personas tenían alguna situación registral que les impedía ejercer su voto y sólo 219 registros fueron localizados en el Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores.

De los 219 registros localizados, sólo 133 fueron considerados procedentes y durante la conformación de la Lista Nominal Definitiva, 3 PPP fueron suspendidas en sus derechos político-electorales al ser sentenciadas por lo que esta fue conformada por 130 personas.

El Modelo de Operación aprobado por la mayoría si bien toma en consideración todos los centros penitenciarios tanto de Coahuila como en el Estado de México, dando un total de 28 centros penitenciarios (6 en Coahuila y 22 en el Estado de México), con una población de más de 11,700 personas, no se establece un mecanismo para llegar a toda la población objetivo, pues la conformación de la Lista Nominal se hará con base en la relación que entreguen las autoridades de seguridad con corte de 28 de febrero de 2023, sabiendo que este grupo poblacional puede aumentar en poco tiempo, como ya quedó comprobado en párrafos anteriores.

Al igual que ocurre con el voto electrónico, esta autoridad hace caso omiso a las consideraciones del área técnica, pues en el Informe presentado respecto al ejercicio implementado en el estado de Hidalgo, ya citado en diversas ocasiones, establece como línea de acción que para los futuros ejercicios debería de replantearse cuestiones como: la fecha de corte de las personas en prisión preventiva en los centros penitenciarios; el periodo para la integración de la Lista Nominal y su cercanía con la fecha programada para la jornada de votación y con ello garantizar el derecho a votar de más personas en esta condición.<sup>9</sup>

Como puede observarse en párrafos anteriores, una de las causas por la que las personas en prisión preventiva no pueden ejercer de manera efectiva su derecho al voto, es que no cuentan con una credencial para votar, por tal motivo resulta indispensable contar con un mecanismo que permita la credencialización de este grupo poblacional y con ello aumentar el número de personas que puedan ejercer su derecho al sufragio.

Sin embargo, a pesar de ser notable esta situación y que dicha circunstancia está señalada en los diversos informes presentados sobre la materia, esta autoridad, al

---

<sup>9</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141865/cotspel-2so-24-08-2022-p03.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

día de hoy, sigue sin establecer un mecanismo para lograr que las PPP puedan contar con una credencial vigente.

Por otra parte, este Modelo de Operación es omiso en establecer medidas o acciones para que personas en prisión preventiva que son originarias de alguna de las entidades de Coahuila o Estado de México y se encuentran en otros centros penitenciarios fuera de sus entidades federativas, puedan ejercer su derecho al voto.

Muestra de lo anterior, resulta visible en la primera prueba piloto empleada por esta autoridad durante el proceso electoral de 2021, ya que, en dicho ejercicio, se dio cuenta que se emitieron votos para 30 entidades federativas y el ejercicio se realizó en 5 CEFERESOS ubicados en distintas 5 entidades federativas distintas.

Es por las consideraciones expuestas, que el Modelo de Operación aprobado por a mayoría, no maximiza el derecho de las PPP, pues no se establecen mecanismos idóneos para asegurar que el mayor número de este grupo poblacional pueda ejercer su derecho al voto de manera efectiva.

Finalmente, una de las obligaciones que tiene este Instituto es dotar de las herramientas necesarias a la población para que pueda emitir un voto informado y razonado, situación que no ocurre con el Modelo de Operación aprobado.

En los documentos aprobados por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General se establece una estrategia de difusión que permite materiales como videos, folletos, infografías u otros publicitarios, con la intención de que las PPP conozcan previo a la emisión de su voto, las propuestas de los partidos políticos.

A pesar de ser loables estas formas de comunicación, queda fuera un mecanismo que resulta indispensable para generar criterios para emitir un sufragio informado, siendo este los debates.

De las reuniones ya mencionadas con las autoridades competentes en materia de seguridad pública, se pusieron sobre la mesa nuevas formas de difundir las propuestas políticas, siendo la más sonada la transmisión de los debates en los centros penitenciarios, sin embargo, esta autoridad niega esta aportación positiva en el Modelo de Operación, lo que ello impacta a la transparencia y máxima publicidad, principios que debe cumplir este Instituto.

Es por lo anterior, que considero que este ejercicio no maximiza el derecho de información de las personas en prisión preventiva ya que no se les permitirá conocer de manera efectiva las plataformas políticas de los actores políticos que participarán en este proceso electoral y por ende esta autoridad no cumplirá a cabalidad el derecho a la información establecido en el Artículo 6º Apartado A de la Constitución.

A mi consideración, estas estrategias de comunicación resultan buenos deseos, sin establecer una obligatoriedad a las mismas, dando como resultado una deficiente forma de comunicar este ejercicio y sobre todo que permita a las PPP un efectivo ejercicio de sus derechos, como lo es un voto informado y razonado.

Resulta inaceptable que esta autoridad en lugar de buscar nuevas formas que permitan eficientar los procesos y los recursos tanto humanos como materiales, se enfoque en realizar los mismos procesos una y otra vez de la misma manera, más aún cuando este ejercicio será el último que se pueda realizar de cara al proceso electoral 2024, en la que deberemos de dar cumplimiento a la sentencia dictada por el TEPJF.

Como puede observarse, este Modelo de Operación aprobado por la mayoría no establece una progresividad e innovación conforme a los otros ejercicios realizados que permita maximizar los derechos de las personas en prisión preventiva, quedándonos cortos en el alcance en esta prueba piloto.

Es por lo expuesto, fundado y motivado por las cuales disenti 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**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

