

INE/CG672/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS “LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES EN PRISIÓN PREVENTIVA PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2023-2024” Y SUS ANEXOS

G L O S A R I O

Centro(s) Penitenciario(s)	Centros de Reinserción o Readaptación Social y Cárceles Distritales en donde están reclusas las Personas que se encuentran en Prisión Preventiva.
CNV	Comisión Nacional de Vigilancia.
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CPEUM/ Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CRFE	Comisión del Registro Federal de Electores.
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral.
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía.
JDE	Junta(s) Distrital(es) Ejecutiva(s) del Instituto Nacional Electoral.
JLE	Junta(s) Local(es) Ejecutiva(s) del Instituto Nacional Electoral.
LAVE	Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores por los integrantes de los Consejos General, Locales y Distritales, las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y los Organismos Públicos Locales.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lineamientos-LNEPP	Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.
LNE	Lista(s) Nominal(es) de Electores.
LNEFPP	Lista Nominal de Electores con Fotografía en Prisión Preventiva.
LNEPP	Lista(s) Nominal(es) de Electores en Prisión Preventiva.
LVPPP	Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.
Modelo de Operación	Modelo de operación para la organización del voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.
OPL	Organismo(s) Público(s) Local(es).
PEF	Proceso(s) Electoral(es) Federal(es).
PEL	Proceso(s) Electoral(es) Local(es).
PPP	Persona(s) que se encuentran en Prisión Preventiva. Corresponde a la(s) persona(s) ciudadana(s) mexicana(s) con derecho a votar, que se encuentra(n) privada(s) de su libertad sujeta(s) a un proceso de carácter penal, que no esté(n) suspendida(s) en sus derechos político-electorales y que no esté(n) cumpliendo sentencia por algún otro delito.
Reglamento de Elecciones	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
SIILNEPP	Solicitud(es) Individual(es) de Inscripción a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva.
SIPE-LNEPP	Solicitud(es) Individual(es) de Inscripción al Padrón Electoral y a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva.
SSP	Secretaría(s) de Seguridad Pública(s) o afín, competente(s) en las entidades federativas con Voto de las Personas que se encuentran en Prisión Preventiva.

TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
VPPP	Voto de las Personas que se encuentran en Prisión Preventiva.

A N T E C E D E N T E S

1. **Escritos de inconformidad.** El 1º de junio de 2018, dos personas reclusas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, Cintalapa, Chiapas, derivado de diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, presentaron ante la Sala Superior del TEPJF, sendos escritos en los que solicitaron que se ejerciera la facultad de atracción derivado de la presunta omisión del INE, de emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran reclusas sin haber sido sentenciadas.

2. **Sentencia de la Sala Superior del TEPJF.** El 20 de febrero de 2019, al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, la Sala Superior del TEPJF concluyó que las PPP que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

Dentro de los efectos de la citada sentencia, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE a implementar un programa de manera paulatina y progresiva, antes del año 2023, a fin de garantizar el derecho a votar de las PPP.

También, se determinó que el mencionado programa fuera desarrollado por el INE en plenitud de atribuciones, con la finalidad que en el año 2024 las PPP puedan ejercer su derecho al voto activo.

3. **Informe de la prueba piloto del VPPP.** El 27 de agosto de 2020, se presentó ante la Comisión de Organización Electoral del INE, el Informe de la prueba piloto del VPPP.

4. Lineamientos para la conformación de la LNEPP durante la prueba piloto del VPPP en procesos electorales anteriores.

- I. **PEF20-21.** El 26 de febrero de 2021, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG151/2021, los Lineamientos para la conformación de la LNEPP para el PEF20-21.
- II. **PEL21-22.** El 25 de febrero de 2022, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG145/2022, los Lineamientos para la conformación de la LNEPP para el PEL21-22 en el Estado de Hidalgo.
- III. **PEL22-23.** El 27 de febrero de 2023, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG125/2023, los Lineamientos para la conformación de la LNEPP para los PEL22-23 en Coahuila de Zaragoza y el Estado de México.

5. Aprobación de los planes integrales y calendarios del PEF23-24 y los PEL Concurrentes. El 20 de julio de 2023, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG441/2023, el Plan Integral y Calendario del PEF23-24, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

En esa misma fecha, mediante Acuerdo INE/CG446/2023, este Consejo General aprobó el Plan Integral y Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Concurrentes 2023-2024, para dar seguimiento a las actividades de los PEL Concurrentes con el PEF23-24.

6. Inicio del PEF23-24 y de los PEL Concurrentes. El 7 de septiembre de 2023, en sesión extraordinaria de este Consejo General, dio inicio el PEF23-24 y, a partir de esa misma fecha, dieron inicio los PEL Concurrentes en las entidades federativas, de conformidad con su legislación local.

7. Aprobación de los LVPPP y del Modelo de Operación. El 3 de noviembre de 2023, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG602/2023, los LVPPP, el Modelo de Operación y la documentación electoral para la organización del VPPP.

En el punto sexto del acuerdo en cita, se instruyó a la DERFE para que, a más tardar en el mes de diciembre de 2023, por conducto de la CRFE, presente a este Consejo General, para su aprobación, los Lineamientos-LNEPP, en los

que se deberá asegurar una maximización oportuna y suficiente del derecho a la identidad, así como el formato de SIILNEPP.

8. **Revisión y análisis de la propuesta de Lineamientos-LNEPP.** Los días 29 de noviembre y 7 de diciembre de 2023, la DERFE presentó a las personas integrantes del Grupo de Trabajo de Procesos Tecnológicos de la CNV la propuesta de Lineamientos-LNEPP y sus anexos, para su revisión y análisis. Asimismo, las personas integrantes de ese Grupo de Trabajo manifestaron su posicionamiento de someter a la consideración de la propia CNV el proyecto de acuerdo para recomendar lo conducente a este Consejo General.
9. **Recomendación de la CNV.** El 8 de diciembre de 2023, mediante Acuerdo INE/CNV59/DIC/2023, la CNV recomendó a este Consejo General aprobar los Lineamientos-LNEPP y sus anexos.
10. **Aprobación del proyecto de acuerdo por la CRFE.** El 11 de diciembre de 2023, mediante Acuerdo INE/CRFE66/10SE/2023, la CRFE aprobó someter a la consideración de este órgano superior de dirección, el proyecto de acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Lineamientos-LNEPP y sus anexos.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Competencia.

Este Consejo General es competente para aprobar los Lineamientos-LNEPP y sus anexos, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, y Apartado B, inciso a), numeral 3 de la CPEUM; 29; 32, párrafo 1, inciso a), fracción III; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 36; 44, párrafo 1, incisos l), gg) y jj); 133, párrafo 1 de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, incisos r) y x) del Reglamento Interior del INE; 33 de los LVPPP; así como, punto sexto del Acuerdo INE/CG602/2023.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

I. Marco constitucional

Acorde a lo establecido en el artículo 1º, párrafo primero de la CPEUM, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El artículo 20, apartado B, fracción I de la CPEUM, establece como derecho de toda persona imputada, a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

En ese contexto, el artículo 34 de la CPEUM, establece que son ciudadanas y ciudadanos de la República, las mujeres y los varones que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Asimismo, el artículo 35, párrafo primero, fracciones I y II de la CPEUM, mandata que son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Adicionalmente, el artículo 36, párrafo primero, fracción I de la CPEUM, así como el artículo 130, párrafo 1 de la LGIPE, indica que es obligación de las ciudadanas y los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Federal de Electores.

Por su parte, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM, así como los diversos 29, 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1 de la LGIPE, señalan que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.

A su vez, la citada disposición constitucional determina en el Apartado B, inciso a), párrafo 3, en relación con el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción III de la LGIPE que, para los PEF y PEL, corresponde al INE, el Padrón Electoral y la LNE.

Por su parte, el artículo 133 de la CPEUM, advierte que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por la persona Presidenta de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todas las personas que se encuentren bajo su tutela.

II. Marco convencional internacional de derechos humanos

El artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, apartados 2 y 3, indica que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse

periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en su artículo 2, párrafo 1, dispone que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

De acuerdo con el artículo 18, numeral 2 de la Declaración en comento, corresponde a los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales, una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como, la contribución.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El artículo 14, numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 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.

El propio Pacto invocado en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todas y todos los ciudadanos gocen, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del

derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, consecuentemente, 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 del electorado.

En el sistema interamericano, el artículo 8, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce como derecho de toda persona inculpada de algún delito, a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Luego entonces, el artículo 23, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determina que todas y todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos o elegidas 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, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En concordancia con ello, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, señala que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidas y regladas en cuanto a su protección y formas de ejercicio en la CPEUM y desarrollados en un marco normativo que comprende la legislación electoral nacional.

Esta misma corriente garantista de derecho al voto se presenta en el Manual de Buena Práctica Penitenciaria para la Implementación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos,¹ en su sección V, relativa a los contactos de reclusos con el mundo exterior, en el

¹ Disponible para su consulta en la página electrónica: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/man-2001-making-standards-work-es.pdf>.

subtema de otros derechos retenidos, se incluye el tema del derecho al voto de las personas reclusas, párrafos 32 a 34, que señala lo siguiente:

1. **[32]** En algunos países el derecho a voto puede cancelarse como castigo, o como una consecuencia de condena por algún crimen especialmente grave. Con respecto a los presos sin condena, la presunción de inocencia señala la retención total del derecho a voto, incluso en tales países. Tradicionalmente, al preso se le niega el derecho a sufragio sin bases legales, simplemente debido a su encarcelación. Sin embargo, bajo el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos y oportunidades a votar se garantizan hoy a todos los ciudadanos, sin restricciones indebidas. La encarcelación en sí misma difícilmente demanda negar el voto. Se aconseja, por lo tanto, que el personal asista a los presos en el ejercicio de su derecho a voto.
2. **[33]**. Puede ser difícil para los presos seguir la campaña electoral y formarse su propia opinión sobre cuál candidato elegir. Como derecho, sin embargo, se les debería autorizar a seguir el debate político a través de los medios de comunicación (véase párrafo 25). Dependiendo del tipo de prisión, se podría permitir a los candidatos visitar la prisión y dirigir la palabra a sus potenciales electores. Esto también podría organizarse a través de los consejos de los reclusos.
3. **[34]**. El voto en sí mismo puede organizarse de muchas maneras distintas. En algunos países se llevan cabinas electorales móviles a la prisión. Algunas veces incluso se llevan urnas electorales a cada celda. En algunos países los reclusos pueden votar por correo (sufragio por correspondencia) o votar por poder.

III. Marco legal nacional

El artículo 1, párrafo 2 de la LGIPE, instituye que las disposiciones de dicha ley son aplicables a las elecciones en los ámbitos federal y local respecto de las materias que establece la CPEUM.

El párrafo 4 del referido artículo de la LGIPE, dispone que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los Estados de la Federación, y de la Jefatura de Gobierno, Diputaciones a la Asamblea Legislativa y Alcaldías de la Ciudad de México, se realizarán

mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; lo anterior, en concordancia a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 41 de la CPEUM.

El artículo 4, párrafo 1 de la LGIPE, establece que el INE y los OPL, en el ámbito de su competencia, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de la ley.

El artículo 5, párrafo 1 de la LGIPE, prevé que su aplicación corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al INE, al TEPJF, a los OPL y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y al Senado del Congreso de la Unión.

De conformidad el artículo 7, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, en relación con el diverso 35, fracción I de la CPEUM, votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de la ciudadanía, que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de la ciudadanía y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a las personas electoras.

Por otra parte, el artículo 30, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y f) de la LGIPE, refiere que son fines del INE contribuir al desarrollo de la vida democrática; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, así como ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los PEL, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

A su vez, el artículo 43, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, dispone en lo conducente que, este Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva establecerá los acuerdos para asegurar su oportuna publicación en ese medio oficial.

No debe perderse de vista que, con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y ñ) de la LGIPE, la DERFE tiene, entre otras, las atribuciones de formar, revisar, y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la

Credencial para Votar, conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de la propia LGIPE y las demás que le confiera ésta.

Conforme el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, el INE prestará por conducto de la DERFE y de sus Vocalías en las JLE y las JDE, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, mismo que es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 de la CPEUM sobre el Padrón Electoral.

El artículo 127, párrafo 1 de la LGIPE, advierte que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral.

El artículo 128 de la LGIPE, estipula que en el Padrón Electoral constará la información básica de las mujeres mexicanas y los varones mexicanos, mayores de 18 años, que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de la propia LGIPE, agrupados en dos secciones, la de residentes en México y la de residentes en el extranjero.

El artículo 130 de la LGIPE, ordena que las ciudadanas y los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que ello ocurra; asimismo, las ciudadanas y los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

De conformidad con el artículo 133, párrafo 1 de la LGIPE, el INE se encargará de formar y administrar el Padrón Electoral y la LNE.

Asimismo, es de precisar que el artículo 45, párrafo 1, incisos h) y bb) del Reglamento Interior del INE, menciona que corresponde a la DERFE emitir los procedimientos para definir los mecanismos de inscripción de la ciudadanía al Padrón Electoral y la LNE, así como la actualización y depuración de estos instrumentos, así como las demás que le confiera la LGIPE y otras disposiciones aplicables.

Ahora bien, a fin de salvaguardar de manera más amplia los derechos político-electorales de la ciudadanía para solicitar su inscripción al Padrón Electoral, actualizar su situación registral y obtener su Credencial para Votar con la que podrán ejercer su derecho al sufragio, el artículo 82 del Reglamento de Elecciones, dispone que este Consejo General podrá aprobar, con el

conocimiento de la CNV, un ajuste a los plazos para la actualización del Padrón Electoral y generación de la LNE para el proceso electoral o de participación ciudadana que corresponda.

Para tal efecto, los incisos a) al h) del artículo 82 del Reglamento de Elecciones, establecen los rubros a los que se podrán realizar ajustes para cualquier proceso electoral o de participación ciudadana; entre otros, los relativos a las campañas de inscripción o actualización, a la conformación de LNE que se entregarán para revisión a los partidos políticos, así como a la impresión de las LNE Definitivas.

Es importante señalar que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis 35/2019 en los siguientes términos:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

La progresividad impone la obligación a quienes aplican las normas, de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias reales y jurídicas.

IV. Disposiciones normativas del VPPP

El artículo 33 de los LVPPP, indica que la DERFE, a más tardar en el mes de diciembre de 2023, someterá para su aprobación por la CNV, la CRFE y este Consejo General, los Lineamientos-LNEPP y el formato de SIILNEPP.

Por su parte, la actividad 310 del Plan Integral y Calendario del PEF23-24, así como el punto sexto del Acuerdo INE/CG602/2023, señalan que la DERFE deberá elaborar y someter a la consideración de este Consejo General, previo conocimiento de la CNV y la CRFE, el proyecto de acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos-LNEPP y sus anexos, a más tardar el 31 de diciembre de 2023.

Finalmente, a partir de una interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales y convencionales, la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, determinó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia. En ese sentido, dicho órgano jurisdiccional electoral determinó que el INE tiene la obligación de dictar las medidas y lineamientos a efecto de que el VPPP sea materialmente posible.

Con base en los preceptos normativos anteriormente enunciados, se considera que válidamente este Consejo General se encuentra facultado para aprobar los Lineamientos-LNEPP y sus anexos.

TERCERO. Motivos para aprobar los Lineamientos-LNEPP y sus anexos.

El INE está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en el ámbito de su competencia, como autoridad en materia electoral.

En ese sentido, es importante mencionar que el principio de progresividad implica una obligación a quienes aplican las normas, de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad de acuerdo con las circunstancias reales y jurídicas.

De esta manera, el INE como autoridad electoral está obligada a prever mecanismos que promuevan y salvaguarden el derecho de la ciudadanía a

votar y ser votada estableciendo, incluso si es necesario, acciones afirmativas para generar la condiciones que permitan la emisión del sufragio.

Por consiguiente, esta autoridad electoral ha adoptado diversas medidas tendientes a garantizar a todas las personas (con discapacidad, trans, en prisión preventiva, etc.) el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana.

Derivado de que la Sala Superior del TEPJF determinó, a través de la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado SUP-JDC-353/2018, que las PPP tienen derecho a votar, se destaca que corresponde al INE como autoridad electoral nacional maximizar y potencializar el derecho de estas personas que no han sido sentenciadas, con la finalidad de garantizar la emisión del sufragio, por lo que está obligado a implementar las medidas y mecanismos con procedimientos que permitan su realización.

Ello, toda vez que la autoridad jurisdiccional en la sentencia dictada dio plena libertad al INE para que definiera el modelo del VPPP, por lo que resulta procedente emitir los instrumentos jurídicos que permitan llevar a cabo este ejercicio en las elecciones federales y locales a celebrarse el 2 de junio de 2024, con motivo del PEF23-24 y los PEL Concurrentes.

En consecuencia, mediante Acuerdo INE/CG602/2023, este Consejo General aprobó el Modelo de Operación y los LVPPP, en cuyo artículo 33 se define que la DERFE someterá para su aprobación por la CNV, la CRFE y este Consejo General, los Lineamientos-LNEPP y el formato de SIILNEPP.

En razón de lo anterior, en el marco del VPPP para el PEF23-24 y los PEL23-24, a través del presente acuerdo, este Consejo General estima pertinente aprobar los Lineamientos-LNEPP, para que las PPP que decidan ejercer su derecho al sufragio de manera anticipada desde el Centro Penitenciario en que se encuentran recluidas sin haber sido sentenciadas, con base en los siguientes objetivos:

- a). Establecer las bases para la conformación de la LNEPP para el PEF23-24 y los PEL23-24;

- b) Definir las actividades que realizará el INE para la elaboración y el uso de la LNEPP, en el ámbito de su competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A de la CPEUM; el Libro Cuarto de la LGIPE; el Capítulo II, Título I del Libro Tercero del Reglamento de Elecciones, y
- c) Establecer los procedimientos y requisitos de registro en la LNEPP para que las PPP ejerzan su derecho al voto.

En esa tesitura, es importante señalar que los Lineamientos-LNEPP contemplan los siguientes apartados:

- I. **Disposiciones preliminares.** En este apartado se contemplan, además del glosario y el objeto de los Lineamientos-LNEPP, todas aquellas directrices generales para su correcta observancia, en atención a la LGIPE, el Reglamento de Elecciones, la legislación local aplicable, los LVPPP, el Modelo de Operación y demás normatividad en la materia.

Asimismo, es de destacar que, dentro de las disposiciones de este apartado, se prevé que las actividades relativas al procesamiento de las SIILNEPP, así como la integración de la LNEPP, deberán realizarse conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, presunción de inocencia y se deberán realizar con perspectiva de género e inclusión.

- II. **Registro de las PPP.** Los Lineamientos-LNEPP especifican, en primer lugar, los actos interinstitucionales preparatorios para la conformación de la LNEPP; al respecto, las autoridades de las SSP proporcionarán a las JLE una base de datos de las PPP sin sentencia condenatoria, la cual se remitirá a la DERFE para la revisión e integración del expediente correspondiente. Con esa información, la DERFE realizará una primera verificación de situación registral con la finalidad de identificar aquellos casos, en los que no se encuentre a la PPP inscrita en el Padrón Electoral y/o la LNE y/o en el histórico de bajas.

Asimismo, se prevé que, en atención al principio de presunción de inocencia y a fin de maximizar la protección de los derechos humanos en su vertiente político-electoral de votar, los registros localizados en el apartado de bajas, que no les ha sido posible realizar un trámite de actualización al Padrón Electoral o no pudieron recoger la Credencial para Votar del último trámite que realizaron, también serán incluidos en el insumo para generar las SIILNEPP.

Los registros que se identifiquen en el apartado de bajas por alguna causa diferente, tales como: datos personales irregulares, duplicados, baja por defunción y baja por suspensión de derechos políticos electorales que se tenga una sentencia condenatoria, serán excluidos de los registros para solicitar su inscripción a la LNEPP.

Los registros no localizados, que no son coincidentes con datos en el Padrón Electoral, serán considerados para poder realizar su trámite de inscripción, previa solicitud que realicen las PPP para el cumplimiento de requisitos.

También, se contempla que el personal de las JDE asistirá, con el apoyo de las SSP o de las autoridades penitenciarias competentes, a cada Centro Penitenciario, a entregar los formatos de SIILNEPP y de SIIPE-LNEPP, con sus correspondientes instructivos de llenado, con la finalidad de entregarlos a las PPP que deseen participar en el ejercicio del VPPP; asimismo, para contar con su respuesta y el llenado del formato, para su posterior remisión a la DERFE.

Respecto de la inscripción al Padrón Electoral de registros no localizados, se utilizará la SIIPE-LNEPP, mediante una visita del personal de la DERFE con un Módulo de Atención Ciudadana itinerante o móvil para captar los trámites derivados de dicha solicitud para la incorporación de las PPP en la LNEPP que cumplan con los requisitos de presentar, con el apoyo de alguna de sus familiares o de una persona de su confianza, los documentos requeridos en original para realizar el trámite de inscripción al Padrón Electoral, captando los datos personales, biométricos y de domicilio, en términos de la normatividad aplicable.

En segundo lugar, se establecen los requisitos para la inscripción de las PPP a la LNEPP, mismos que se citan a continuación:

- a)** Estar inscrita en la LNE;
- b)** No tener suspendidos sus derechos político-electorales, por sentencia condenatoria o resolución en la que se imponga como pena, la prisión y suspensión de derechos político-electorales;

- c) Estar en el supuesto de medida cautelar bajo prisión preventiva en algún Centro Penitenciario del territorio nacional considerado para el ejercicio del VPPP, y
- d) Manifiestar su intención de ejercer su derecho al VPPP por la vía presencial anticipada mediante el llenado, firma y/o estampado de huella digital y entrega de la SIILNEPP o SIPE-LNEPP.

En tercer lugar, se contemplan las características de la SIILNEPP y la SIPE-LNEPP, cuyos formatos contarán con los datos de identificación de cada solicitud, los de la PPP, el espacio de confirmación de participación, la declaración de votar, así como el nombre, firma y huella digital de la PPP.

De igual manera, se determina que las SIILNEPP y SIPE-LNEPP serán foliadas y prellenadas, con la información de las PPP que proporcionen las SSP o las autoridades penitenciarias competentes de cada Centro Penitenciario.

III. Procesamiento de la SIILNEPP y la SIPE-LNEPP. Los Lineamientos-LNEPP, prevén las reglas para la recepción e integración del expediente y la verificación de las SIILNEPP, a través de los procedimientos técnico-operativos que emita la DERFE.

Se establece que la DERFE, con base en los datos de la SIILNEPP, llevará a cabo la segunda verificación de situación registral, en términos de lo previsto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de los LVPPP, para actualizar el estatus de cada uno de los registros en el Padrón Electoral, en la LNE y en el histórico de bajas, a efecto de que esa información sirva como insumo para la determinación de procedencia e improcedencia de la SIILNEPP.

Asimismo, la DERFE determinará la procedencia o improcedencia de las SIILNEPP como resultado de la revisión y análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos en la LGIPE y en los propios Lineamientos-LNEPP.

Por último, en este apartado se hace referencia a las notificaciones de no inscripción en la LNEPP, que la DERFE hará del conocimiento de las PPP, por conducto de las JLE y las SSP o autoridades penitenciarias competentes, que su SIILNEPP fue determinada como improcedente, por encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Por haberse realizado fuera de los plazos establecidos, y
- b) Por no haber cumplido alguno de los requisitos previamente establecidos.

Los trámites de las SIPE-LNEPP que no se integran al Padrón Electoral por no cumplir con alguna validación necesaria para ser incorporados al Padrón Electoral, serán improcedentes y se les notificará a las PPP.

IV. LNEPP para Revisión. En este apartado de los Lineamientos-LNEPP, se determina que el INE, a través de la DERFE, conformará la LNEPP para Revisión para el PEF23-24 y los PEL23-24, misma que entregará a las representaciones de los partidos políticos acreditadas ante la CNV que la soliciten para su revisión, en términos de lo establecido en la LGIPE, el Reglamento de Elecciones y los LAVE.

V. Conformación de la LNEPP Definitiva y la LNEFPP. En este apartado, se indica que la DERFE generará la LNEPP Definitiva, de conformidad con lo establecido en la LGIPE, el Reglamento de Elecciones, los propios Lineamientos-LNEPP, los LAVE, así como los acuerdos adoptados por este Consejo General, tomando en consideración las propuestas que en su caso emita la CNV; lo anterior, de conformidad con los LVPPP.

Asimismo, se contempla que, una vez transcurrido el plazo para la interposición del medio de impugnación o bien, resuelta la última impugnación, este Consejo General hará la declaración de validez de la LNEPP Definitiva.

De igual forma, se establecen las reglas para la conformación de la LNEFPP, cuyos campos de información serán conformados, en lo que corresponda, de acuerdo con lo estipulado en los LAVE.

La LNEPP Definitiva estará integrada por las PPP cuya SIILNEPP fue determinada como procedente, así como las PPP que se incorporen a la LNEFPP o a la LNEFPP producto de Resoluciones del TEPJF, según sea el caso, en cumplimiento de las sentencias que para tal efecto sean notificadas por el máximo órgano jurisdiccional electoral.

También, se determina que, al finalizar la votación presencial anticipada de las PPP para el PEF23-24 y los PEL23-24, las JLE realizarán las actividades de concentración y destrucción de los ejemplares de la LNEFPP impresos en papel seguridad, que fueron utilizados para el VPPP, con motivo de la instrumentación de los propios Lineamientos-LNEPP, los LAVE y el Modelo de Operación.

- VI. LNEPP para Escrutinio y Cómputo.** En este apartado se especifica que la LNEFPP será utilizada como insumo para la generación de la LNEPP para Escrutinio y Cómputo que será utilizada para sendas actividades del VPPP durante la jornada electoral del PEF23-24 y los PEL23-24, para lo cual, las JLE deberán enviar a la DERFE, por los medios electrónicos institucionales, un archivo con los registros de la LNEFPP, indicando al electorado que emitió su voto.

- VII. Demanda de Juicio.** Los Lineamientos-LNEPP prevén las medidas para la sustanciación de las demandas de JDC que se presenten, una vez que la DERFE haya notificado a las PPP el resultado definitivo de no inscripción en la LNEPP, derivado de la determinación de improcedencia de la SIILNEPP o bien, estas personas consideren que en dicha determinación de improcedencia existen probables violaciones a su derecho al VPPP.

La DERFE, a través de las JLE y/o las JDE, tramitará los medios de impugnación que sean recibidos en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El formato de la demanda de JDC y su correspondiente instructivo de llenado, deberá ser elaborado por la DERFE y se pondrá a disposición de las PPP por conducto de las JLE y/o las JDE de las entidades federativas y de las autoridades penitenciarias competentes.

De igual forma, se prevén las disposiciones relacionadas con el cumplimiento a las sentencias que emita el TEPJF, derivado de los JDC interpuestos por las PPP.

VIII. Comisión Nacional de Vigilancia. En este apartado de los Lineamientos-LNEPP, se establecen las directrices para las actividades de supervisión de la CNV en el procesamiento de las SIILNEPP, que contemplarán, cuando menos, las siguientes:

- a) Acceso permanente, a través del Centro de Consulta del Padrón Electoral, al contenido de la base de datos, base de imágenes, documentos fuente y movimientos del Padrón Electoral, exclusivamente para su revisión y verificación en los términos establecidos en la LGIPE, el Reglamento Interior del INE, el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia, los LAVE y los propios Lineamientos-LNEPP;
- b) Estadísticos que se generen relativos a la situación registral de las PPP;
- c) Informe estadístico del número de PPP que solicitaron su inscripción en la LNEPP, una vez concluidos el proceso de registro y la jornada electoral del PEF23-24 y los PEL23-24, y
- d) Acceso a la información relacionada con las SIILNEPP.

IX. Confidencialidad de los datos personales. En este último apartado, se detalla que el INE, por conducto de la DERFE, la CNV, las representaciones de los partidos políticos y, en su caso, de las candidaturas independientes, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Por su parte, es importante mencionar que los siguientes documentos forman parte de los anexos de los Lineamientos-LNEPP que, en su conjunto, se aprueban a través del presente acuerdo:

ANEXO	NOMBRE
Anexo 1	Calendario de actividades en materia registral para el VPPP para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 2	Especificaciones técnicas de la base de datos inicial y ficha de registro y/o antropométrica de la PPP, proporcionadas por las autoridades penitenciarias competentes, para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 3	Especificaciones técnicas para la comparación biométrica; fotografía y huellas dactilares recabadas y proporcionadas por las autoridades penitenciarias competentes, para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 4	Formato de SIILNEPP para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 5	Formato de SIIPE-LNEPP para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 6	Procedimiento técnico-operativo para la recepción, integración del expediente y revisión de la información contenida en las SIILNEPP para el PEF23-24 y los PEL23-24.
Anexo 7	Criterios para la determinación de procedencia e improcedencia de las SIILNEPP para el PEF23-24 y los PEL23-24.

Por otra parte, este órgano superior de dirección determina procedente que la DERFE informe a las personas integrantes de la CNV, así como a las JLE y las JDE del país, sobre la aprobación de este acuerdo, los Lineamientos-LNEPP y sus anexos, en atención a las atribuciones del órgano de vigilancia y de los órganos desconcentrados establecidas en la normatividad electoral, así como lo previsto en los LVPPP, el Modelo de Operación y los Convenios de Coordinación celebrados entre el INE, los OPL y las SSP, en donde se establecen los mecanismos para implementar el VPPP.

Igualmente, resulta procedente que la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales de este Instituto, haga del conocimiento a los OPL lo aprobado en este acuerdo, en atención a los LVPPP, el Modelo de

Operación y los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración celebrados entre el INE y dichos OPL en la materia.

No es óbice señalar que, en el marco de sus atribuciones legalmente conferidas, la CNV recomendó a este Consejo General aprobar los Lineamientos-LNEPP y sus anexos, cuyo proyecto fue presentado para su análisis y discusión ante la CRFE, para su presentación a este Consejo General.

Por las consideraciones expuestas, resulta oportuno que este Consejo General apruebe los Lineamientos-LNEPP y sus anexos, de conformidad con el **anexo** que acompaña al presente acuerdo y forman parte integral del mismo.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho, este Consejo General en ejercicio de sus facultades emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueban los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024”, de conformidad con lo expuesto en el considerando tercero y el **anexo** que acompaña al presente acuerdo y forma parte integral del mismo.

El **anexo** del presente instrumento, consistente en los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024”, contiene a su vez los siguientes anexos:

- Anexo 1.** Calendario de actividades en materia registral para el Voto en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.
- Anexo 2.** Especificaciones técnicas de la base de datos inicial y ficha de registro y/o antropométrica de la Persona en Prisión Preventiva, proporcionadas por las autoridades penitenciarias competentes,

para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

Anexo 3. Especificaciones técnicas para la comparación biométrica; fotografía y huellas dactilares recabadas y proporcionadas por las autoridades penitenciarias competentes, para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

Anexo 4. Formato de Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

Anexo 5. Formato de Solicitud Individual de Inscripción al Padrón Electoral y a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva, para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

Anexo 6. Procedimiento Técnico-Operativo para la recepción, integración del expediente y revisión de la información contenida en las Solicitudes Individuales de Inscripción a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

Anexo 7. Criterios para la determinación de procedencia e improcedencia de las Solicitudes Individuales de Inscripción a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024.

SEGUNDO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a informar a las personas integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia lo aprobado por este órgano superior de dirección.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a hacer del conocimiento el presente acuerdo y su anexo a las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de este Instituto.

CUARTO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a hacer del conocimiento de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, lo aprobado por este Consejo General.

QUINTO. El presente Acuerdo y sus anexos entrarán en vigor a partir del día de su aprobación por parte de este Consejo General.

SEXTO. Publíquense el presente Acuerdo y sus anexos en la Gaceta Electoral, en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, en la NormalNE, así como en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de diciembre de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA**