

Ruta de evaluación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024



Contenido

Glosario.....	3
1. Presentación	5
2. Objetivos del Informe de evaluación del VPPP	6
2.1 General.....	6
2.2 Específicos	6
3. Plan de Trabajo	7
3.1 Antecedentes.....	7
3.2 Planteamiento.....	9
3.3 Preguntas generadoras	10
3.4 Fuentes de información.....	12
3.4.1 Instrumentos para la recolección de datos.....	13
3.5 Procedimiento para la evaluación	13
Primera Etapa:	14
Segunda Etapa:	14
Tercera Etapa:	14
Cuarta Etapa:	15
3.6 Alcance	15
3.7 Estructura del Informe de Evaluación del VPPP	15
4. Cronograma de actividades	16

Glosario

CEFERESOS	Centros Federales de Reinserción Social
CERESOS	Centros de Reinserción Social
CNCS	Coordinación Nacional de Comunicación Social
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
DECEYEC	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
DEOE	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
DJ	Dirección Jurídica
Instituto	Instituto Nacional Electoral
JDC	Juicio(s) para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
JDE	Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral
JLE	Juntas Locales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral
Lineamientos	Lineamientos para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024
LNEPP	Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva
MEC VPPP	Mesas de escrutinio y cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva
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)
PEC	Proceso Electoral Concurrente 2023-2024
PPP	Persona(s) en Prisión Preventiva
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
Sentencia del TEPJF	Sentencia dictada el 20 de febrero de 2019, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, mediante la cual se determina que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar
SRA	Sistema de Registro de Actas
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UTSI	Unidad Técnica de Servicios de Informática
UTVOPL	Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales
VPPP	Voto de Personas en Prisión Preventiva

1. Presentación

El 1 de junio de 2018, dos personas reclusas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, en Chiapas, por diversas causas penales en las que no se les había dictado sentencia, interpusieron ante la Sala Superior del TEPJF, los JDC identificados con los números de expediente SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, a través de los cuales, impugnaron la omisión del Estado por conducto del Instituto de dictar medidas que les permitieran ejercer su derecho al voto.

El 20 de febrero de 2019, bajo un enfoque de maximización de derechos, progresividad y presunción de inocencia, la Sala Superior dictó la sentencia respectiva en la que determinó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar e instruyó al Instituto a implementar gradualmente con plena libertad de atribuciones un programa de votación para estas personas, así como una primera etapa de prueba con la intención de garantizar su derecho a votar en el PEC.

Derivado de lo anterior en el marco del PEC, el Consejo General aprobó mediante el Acuerdo INE/CG602/2023, los Lineamientos y el Modelo de Operación del VPPP, a partir de los cuales el Instituto en coordinación con los OPL y las autoridades penitenciarias y de gobierno federal y en los estados, implementaron el sufragio de las personas en prisión preventiva a nivel nacional.

Cabe destacar que, en términos de lo dispuesto en el punto Décimo Segundo del citado Acuerdo, a más tardar en el mes de diciembre 2024, la DEOE deberá presentar al Consejo General un informe con los resultados de la evaluación del ejercicio del VPPP.

En ese sentido el presente documento establece la ruta para la evaluación del VPPP en el PEC, compuesta por los objetivos, directrices, hipótesis, fuentes de información, actividades y plazos previstos para realizarla. Esta ruta permitirá identificar áreas de oportunidad, así como recabar información que proporcione elementos para la toma de decisiones que optimicen el ejercicio del VPPP en los próximos procesos electorales, o, incluso de participación ciudadana.

2. Objetivos del Informe de evaluación del VPPP

2.1 General

Evaluar los resultados obtenidos durante la ejecución de las actividades previstas para el ejercicio del VPPP a nivel nacional en el PEC y obtener elementos que permitan medir su eficiencia y calidad, con la finalidad de diagnosticar e identificar áreas de mejora en los procedimientos aplicados.

2.2 Específicos

- ◆ Analizar el grado de cumplimiento de las actividades programadas para el ejercicio del VPPP en los Lineamientos y Modelo de Operación, por parte de las áreas responsables del Instituto.
- ◆ Recopilar datos a través de las herramientas descritas en el Apartado de fuentes de la información y establecer indicadores que permitan determinar el nivel de eficiencia y calidad de las actividades desarrolladas para el ejercicio del VPPP.
- ◆ Identificar áreas de oportunidad en los procedimientos diseñados por las áreas centrales del Instituto.
- ◆ Proponer líneas de acción que sirvan de insumo para la construcción de los instrumentos normativos de los siguientes procesos electorales y para la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

3. Plan de Trabajo

3.1 Antecedentes

En acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, el VPPP se implementó por primera vez mediante una prueba piloto en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en cinco CEFERESOS uno por cada circunscripción electoral¹, dentro de los que se incluyeron un centro femenil (Morelos) y uno con población intercultural (Chiapas), para este ejercicio se consideró la elección de Diputaciones Federales, por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Para el Proceso Electoral Local 2021-2022, derivado de la inclusión del VPPP al Código Electoral del Estado de Hidalgo, el Instituto en coordinación con el OPL de la entidad organizaron el ejercicio del VPPP para la renovación de la persona titular del Ejecutivo Local en cuatro CERESOS.

Como consecuencia del exhorto realizado por el Congreso Local del Estado de México, el 11 de octubre de 2022, respecto de instrumentar el “Modelo de operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva” en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en la entidad; y con la finalidad de obtener más información y experiencia previo al PEC; el Instituto en coordinación con los OPL del Estado de México y Coahuila desarrollaron un programa de votación para las PPP, que consideró la aplicación del ejercicio en 21 CERESOS para elegir los cargos de Gubernatura en el Estado de México y Coahuila, así como el de Diputaciones Locales en el caso de la segunda entidad.

Finalmente, en términos de lo instruido en la sentencia referida y tomando en cuenta los requerimientos financieros y administrativos, así como los aspectos susceptibles de mejora identificados a partir de los ejercicios previos del VPPP, el Instituto en conjunto con los OPL de la Ciudad de México, Chiapas e Hidalgo, realizaron este ejercicio de votación en 214 Centros Penitenciarios ubicados en 31 entidades², para la elección federal de presidencia y los cargos locales³ en las tres entidades referidas que tienen legislado en su normatividad estatal esta modalidad de votación.

En ese sentido con la finalidad de establecer las directrices para la ejecución del VPPP, el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Comisión de Capacitación y Organización Electoral aprobaron durante el PEC los Acuerdos:

¹ Circunscripciones: I. Sonora; II. Guanajuato; III. Chiapas; IV. Morelos; V. Michoacán.

² En Yucatán no se implementó el VPPP.

³ En la Ciudad de México se implementó la votación para elegir los cargos de la Jefatura de Gobierno, Diputaciones Locales y Alcaldías; en Chiapas para la elección de Gubernatura; y en Hidalgo para la renovación de las Diputaciones Locales y Municipios.

- ◆ INE/CG492/2023.- De 25 de agosto de 2023, por el cual se aprobó la *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2023-2024, y sus respectivos anexos entre los que se incluye el Programa de Integración de Mesas de Escrutinio y Cómputo, Capacitación Electoral y Seguimiento VMRE-Voto de las Personas en Prisión Preventiva-Voto Anticipado*.
- ◆ INE/CG602/2023.- De 3 de noviembre de 2023, por medio del cual se aprobaron “*Los Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023- 2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado*”.
- ◆ INE/CCOE/016/2023.- De 8 de diciembre de 2023, por medio del cual se aprobaron “*Los Materiales didácticos y de apoyo para la Capacitación Electoral del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024*”.
- ◆ INE/CG672/2023.- De 15 de diciembre de 2023, a través del que se aprobaron 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*”.
- ◆ INE/CCOE/010/2024.- De 9 de febrero de 2024, a través del que se aprobaron “*Los Materiales didácticos y de apoyo para la Capacitación Electoral del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023 -2024*”.
- ◆ INE/JGE42/2024.- De 3 de abril de 2024, aprobando el “*Procedimiento para el registro de representaciones de partidos políticos y candidaturas independientes para el escrutinio y cómputo de los votos de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, del voto anticipado y de las personas en prisión preventiva para el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 y, en su caso, para los procesos electorales extraordinarios que deriven del mismo*”.

Los instrumentos aprobados agruparon las actividades del VPPP en tres fases:

Fase I. Actividades previas al Periodo de Votación.

- i. Determinación de los Centros Penitenciarios para la recepción del voto;
- ii. Celebración de los Convenios de Coordinación y Colaboración;
- iii. Conformación de la LNEPP y credencialización de las PPP;

- iv. Estrategia de difusión;
- v. Diseño y producción de la documentación y materiales electorales;
- vi. Integración y envío de los sobres con la documentación electoral;
- vii. Integración de las mesas de escrutinio y cómputo y capacitación electoral;
- viii. Determinación de las personas observadoras electorales y representantes de partido político autorizadas para el seguimiento a las actividades programadas para el voto.

Fase II. Actividades del VPPP.

- i. Periodo de votación anticipada al interior de los Centros Penitenciarios.

Fase III. Actividades posteriores al Periodo de Votación.

- i. Preparación de los materiales y documentación para el escrutinio y cómputo;
- ii. Escrutinio y cómputo;
- iii. Remisión de los expedientes de la elección local a los OPL;
- iv. Incorporación de los resultados de la votación al PREP, al SRA y a los cómputos Estatales y Distritales en el ámbito federal y local.

El periodo de ejecución de las actividades comenzó en noviembre de 2023 y concluyó en junio de 2024, la participación de PPP fue de 26,563 (2,200 mujeres y 24,363 hombres) a nivel nacional. En el caso de la Ciudad de México, Chiapas e Hidalgo, además de sufragar por la elección de Presidencia, 4,064 PPP votaron por los cargos locales de estas entidades.

3.2 Planteamiento

El VPPP surge como una medida de nivelación para garantizar la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho a votar de las PPP al considerarlas un grupo vulnerable, dicha medida recae en el ámbito de responsabilidad del Instituto al ser este el encargado de asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Adicionalmente, conforme a las directrices pautadas por el TEPJF en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, la implementación del VPPP ha sido paulatina y progresiva, por lo que, en el transcurso de los últimos procesos electorales, se ha incrementado la participación de entidades, Centros Penitenciarios y PPP que ejercieron su derecho a votar; además, los lineamientos y modelos operativos utilizados para el VPPP, han evolucionado con cada proceso electoral, porque recogen las

implicaciones operativas, requerimientos financieros y administrativos y las áreas de oportunidad detectadas en los ejercicios previos de esta modalidad de votación.

En virtud de lo expuesto, la evaluación del VPPP en el PEC, permitirá identificar: el grado de cumplimiento de las actividades programadas para esta modalidad de votación por parte de los órganos desconcentrados del Instituto; la viabilidad de los procedimientos desarrollados para la coordinación con las autoridades penitenciarias, la conformación de la LNEPP, la credencialización de las PPP, la recepción del voto, el uso de sobres, la sensibilización y ejercicio del voto informado de las PPP, la capacitación electoral a los funcionarios del Instituto y de las MEC VPPP, así como el escrutinio y cómputo de los votos y los periodos establecidos para todas estas actividades; analizar la complejidad que representa la coordinación con las autoridades penitenciarias para proponer mecanismos de acción que faciliten la misma; y explorar la posibilidad de utilizar medios electrónicos para la recepción de los sufragios y su escrutinio y cómputo; por lo que, es conveniente considerar las siguientes variables:

- ◆ El universo cambiante de PPP a nivel nacional.
- ◆ La necesidad de contar con la aprobación de las autoridades penitenciarias y de gobierno competentes, para la determinación de los Centros Penitenciarios en los que se llevó a cabo la votación y el desarrollo de las actividades al interior de estos.
- ◆ La diversidad de autoridades estatales y federales con las que se sostuvo la coordinación.
- ◆ Las dinámicas y reglamentación internas de cada Centro Penitenciario.

3.3 Preguntas generadoras

Las preguntas para generar la información del VPPP que será sujeta a análisis por parte de la DEOE son:

- ◆ ¿La comunicación y coordinación con las autoridades penitenciarias y de gobierno fue adecuada?
- ◆ ¿Los periodos establecidos en el Modelo de Operación VPPP y el procedimiento desarrollado para la suscripción de los Convenidos Marco de Coordinación con las autoridades penitenciarias fueron suficientes y efectivos?
- ◆ ¿Se detectaron inquietudes por parte de las autoridades penitenciarias en relación con el ejercicio del VPPP?

- ◆ ¿La sensibilización e información que se compartió a las PPP facilitó su participación en esta modalidad de votación?
- ◆ ¿El procedimiento que se desarrolló para la conformación de la LNEPP facilitó la incorporación de un mayor número de personas a dicho Listado Nominal?
- ◆ ¿El mecanismo que se implementó para el proceso de credencialización fue claro?
- ◆ ¿Las autoridades penitenciarias sugirieron algunas áreas de oportunidad para mejorar el proceso de credencialización?
- ◆ ¿Cuáles fueron las principales problemáticas que se presentaron para llevar a cabo el trámite de credencialización de las PPP?
- ◆ ¿Los periodos establecidos en los lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas en Prisión Preventiva, en donde se establecen las etapas de credencialización son suficientes y efectivos?
- ◆ ¿Cuál fue la herramienta y/o medio de difusión que fue más efectivo para llevar a cabo la estrategia de difusión del VPPP?
- ◆ ¿El documento con el resumen de las opciones electorales (plataformas político-electorales) contiene la información suficiente y adecuada?
- ◆ ¿Los documentos electorales utilizados para el ejercicio del VPPP fueron suficientes y adecuados?
- ◆ ¿El formato y la información incluida en el Instructivo para la emisión del Voto Anticipado de las Personas en Prisión Preventiva es suficiente y adecuada?
- ◆ ¿Identificó problemáticas en torno a la recepción e integración de la documentación electoral para el ejercicio del VPPP?
- ◆ ¿Cuáles fueron las dificultades que se identificaron en la integración y en el funcionamiento de las MEC VPPP?
- ◆ ¿El mecanismo que se desarrolló para la determinación de las personas observadoras electorales del VPPP facilitó su participación?
- ◆ ¿El procedimiento ejecutado para la recepción del VPPP fue funcional?

- ◆ ¿Se identificaron problemáticas durante el escrutinio y cómputo de la votación del VPPP?
- ◆ ¿La entrega de los expedientes de las elecciones locales del VPPP a los OPL fue oportuna?
- ◆ ¿Los mecanismos empleados para la incorporación de los resultados del VPPP a los sistemas del Instituto fueron claros?
- ◆ ¿La capacitación electoral a las y los funcionarios que integraron las MEC del VPPP fue suficiente?
- ◆ ¿La Guía para la y el funcionario de MEC VPPP, se encontraba acorde con los materiales y documentación electoral proporcionada por la DEOE y por el OPL respectivo?
- ◆ ¿La capacitación electoral a las y los funcionarios que realizaron alguna actividad del VPPP fue suficiente?
- ◆ ¿Cuáles son las actividades y/o rubros en los que se detectaron áreas de oportunidad?
- ◆ ¿Cuáles son las líneas de acción que se deberán seguir para mejorar la eficacia y eficiencia del ejercicio del VPPP en los siguientes procesos electorales?

3.4 Fuentes de información

- ◆ Encuestas de percepción a autoridades penitenciarias.
- ◆ Formularios de opinión a JLE y JDE.
- ◆ Datos que proporcionen las Unidades Responsables a nivel central del Instituto (DECEyEC, DEOE, DERFE, DJ, UTSI, UTVOPL, CNCS).
- ◆ Preguntas dirigidas a los OPL de la Ciudad de México, Chiapas e Hidalgo.
- ◆ Informes parciales y finales sobre el ejercicio del VPPP en el PEC por parte de las áreas centrales y en su caso, de los órganos delegacionales, así como los rendidos por los OPL citados.
- ◆ Repositorios de información, bases de datos e infografías elaborados con motivo de la implementación del VPPP en el PEC.

3.4.1 Instrumentos para la recolección de datos

Con la finalidad de recabar lo conducente, se prevé la implementación y aplicación de formularios a través de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que estén disponibles para las personas designadas y funcionariado de las JLE, JDE y autoridades penitenciarias; el personal de las distintas áreas que participaron en la implementación del VPPP a nivel central, como es el caso de la DECEyEC, DEOE, DERFE, DJ, UTSI, UTVOPL y la CNCS; así como los OPL de la Ciudad de México, Chiapas e Hidalgo, para ello, se revisará la viabilidad de que la aplicación de los formularios se haga a través de la plataforma *Microsoft Forms*.

Los reactivos serán de opción múltiple, con respuestas de tipo nominal - politómicas y/o dicotómicas, así como de escala de valoración, con el fin de estandarizar las respuestas y facilitar la medición de resultados, excepcionalmente en el caso de considerar necesario ampliar las opciones de las posibles respuestas se considerarán preguntas abiertas.

Los reactivos se clasificarán por cada tema y/o actividad en particular que forme parte de las siguientes fases del VPPP descritas en el Apartado 3.1:

- Actividades previas al Periodo de Votación.
- Actividades del VPPP.
- Actividades posteriores al Periodo de Votación.

Asimismo, se considera pertinente incorporar reactivos que pregunten directamente a cada persona encuestada los aspectos positivos, así como dificultades presentadas en su organización.

Entre los factores que se pretenden identificar y que pudieran tener repercusión en la implementación del VPPP, están los físicos, de infraestructura, de seguridad, procedimentales-operativos, técnicos y normativos.

3.5 Procedimiento para la evaluación

La evaluación del VPPP se desarrollará en 4 etapas, en las cuales se realizará el análisis de la información obtenida a lo largo del proceso y que fue reportada en los informes parciales de avance y en el final, así como la que será recopilada mediante los cuestionarios aplicados a los OPL, los órganos desconcentrados, las autoridades penitenciarias y las diferentes áreas del Instituto que participaron en esta modalidad de votación, mediante la cual, será posible generar datos estadísticos que permitirán

analizar el funcionamiento que tuvo el VPPP durante el desarrollo del PEC. A continuación, se describen cada una de las etapas:

- ◆ **Primera Etapa:** Remisión de los instrumentos para recabar la información. Preparación y emisión del comunicado, con las indicaciones para que las áreas implicadas prevean su seguimiento y atención.

- ◆ **Segunda Etapa:** Recopilación de información como insumo inicial, obtenida de la aplicación de los cuestionarios:
 - A los órganos desconcentrados del Instituto: para recabar información relacionada con aspectos que influyan en la implementación de las actividades del VPPP, resaltando aquellas que implicaron la coordinación directa con las autoridades penitenciarias. La aplicación de los cuestionarios será dirigida a todas las vocalías de las JLE y JDE en el ámbito de sus respectivas competencias, que será coordinado por las Vocalías Ejecutivas de dichas juntas y la DEOE.
 - A las distintas áreas centrales del Instituto que participaron en esta modalidad de votación: Se aplicarán los cuestionarios por parte de la DEOE a todas las Unidades Responsables que hayan intervenido en el desarrollo del VPPP con el fin de contar con los datos que permitan un análisis integral del proceso.
 - A las autoridades penitenciarias: Para recabar información de los aspectos internos de los Centros Penitenciarios, tales como: dinámicas, gestiones, entorno, disponibilidad de recursos, seguridad, infraestructura, entre otros. La aplicación de los cuestionarios estará a cargo de las Vocalías de Organización Electoral de las JDE bajo la supervisión de las Vocalías Ejecutivas tanto Distrital como Local.

La DEOE será la encargada de recopilar la información y se concentrará en una base de datos que integrará todas las preguntas del cuestionario y las correspondientes respuestas a fin de presentar de manera ejecutiva los resultados y hallazgos.

- ◆ **Tercera Etapa:** De manera paralela, se recopilarán, analizarán e integrarán los principales datos obtenidos a lo largo del desarrollo del proceso a solicitud directa de la DEOE a los OPL, órganos desconcentrados y las diversas áreas del Instituto.
 - Informes finales y de avance del VPPP.
 - Repositorios documentales.

- Bases de datos e infografías.
- Sistemas de la RedINE.

- ◆ **Cuarta Etapa:** Integración del documento de evaluación del VPPP a cargo de la DEOE; en el que se incorporará la información generada en las etapas anteriores, así como el análisis de esta.

3.6 Alcance

Los 141 distritos electorales federales, en 31 entidades del país, en donde se encuentran los 214 Centros Penitenciarios en los cuales se llevó a cabo la votación anticipada de las PPP, así como el escrutinio y cómputo de los votos emitidos el 2 de junio de 2024.

3.7 Estructura del Informe de Evaluación del VPPP

De los resultados obtenidos a partir del procedimiento referido en los apartados anteriores, se integrará un informe de resultados, que contenga los datos cuantitativos y cualitativos. El documento deberá contener los siguientes apartados y elementos; cabe destacar, que algunos de ellos ya han sido descritos en el presente plan de trabajo.

- ◆ Portada
- ◆ Índice
- ◆ Presentación
- ◆ Marco jurídico
- ◆ Antecedentes
- ◆ Objetivos
- ◆ Procedimiento para la evaluación
- ◆ Contenido (presentación de resultados)
- ◆ Conclusiones y líneas de acción
- ◆ Fuentes de información

Actividades	Inicio	Fin	2024																											
			Julio				Agosto				Septiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre							
			S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4				
Presentación del informe a la Comisión correspondiente																														
Presentación del informe al Consejo General																														