



Instituto Nacional Electoral

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA

ACUERDO INE/CNV35/DIC/2024

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales Locales 2024-2025, en Durango y Veracruz de Ignacio de Llave y en las elecciones extraordinarias que de éstos deriven” y sus anexos

ANTECEDENTES

- 1. Escritos de inconformidad.** El 1º de junio de 2018, dos personas recluidas 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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sendos escritos en los que solicitaron se ejerciera la facultad de atracción derivado de la presunta omisión del Instituto Nacional Electoral (INE), de emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran recluidas 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 personas en prisión preventiva (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 en comento 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 personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo.

- 3. Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva durante la prueba piloto del voto de esas personas.**
 - a. Proceso Electoral Federal 2020-2021.** El 26 de febrero de 2021, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG151/2021, los Lineamientos



Instituto Nacional Electoral

para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

- b. Proceso Electoral Local 2021-2022.** El 25 de febrero de 2022, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG145/2022, los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo.
 - c. Procesos Electorales Locales 2022-2023.** El 27 de febrero de 2023, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG125/2023, los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales Locales 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y de México.
 - d. Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024.** El 15 de diciembre de 2023, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG672/2023, 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.
- 4. Aprobación del Plan Integral y los Calendarios de coordinación de los Procesos Electorales Locales 2024-2025.** El 26 de septiembre de 2024, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG2244/2024, el Plan Integral y los Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales (PEL) 2024-2025, en los estados de Durango y Veracruz.
 - 5. Aprobación de los Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva y del Modelo de Operación en los Procesos Electorales Locales 2024-2025.** El 27 de noviembre de 2024, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG2372/2024, los Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en los PEL 2024-2025 (Lineamientos LNEPP), el Modelo de Operación para la Organización del VPPP en los PEL 2024-2025 (Modelo de Operación) y la documentación electoral para la organización del VPPP.

En el punto Octavo del Acuerdo referido se instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), para que, a más tardar en el mes de diciembre de 2024, por conducto de la Comisión del Registro Federal de Electores (CRFE), presente al Consejo General, para su aprobación, los Lineamientos LNEPP; y los formatos de Solicitud Individual de Inscripción a la misma y al Padrón Electoral.



Instituto Nacional Electoral

6. **Revisión y análisis de la propuesta.** Los días 29 de noviembre y 5 de diciembre de 2024, las y los integrantes del Grupo de Trabajo de Procesos Tecnológicos, revisaron y analizaron la propuesta de Lineamientos LNEPP y sus anexos.
7. **Presentación del Proyecto de Acuerdo.** El 5 de diciembre de 2024, las y los integrantes del Grupo de Trabajo de Procesos Tecnológicos, manifestaron su posicionamiento de someter a la consideración de este órgano de vigilancia, el *“Proyecto de Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales Locales 2024-2025, en Durango y Veracruz de Ignacio de Llave y en las elecciones extraordinarias que de éstos deriven” y sus anexos”*.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

Esta Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) es competente para recomendar al Consejo General del INE, apruebe los Lineamientos LNEPP y sus anexos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 31; 54 párrafos 1, incisos b), c), d) y ñ) y 2; 157, párrafos 1 y 2; 158, párrafo 1, incisos a), b) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, párrafo 1, numeral IV, apartado A, inciso a); 75, párrafo 1; 76, párrafo 2, incisos e), i), l), o), p) y r); y 77 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (Reglamento Interior); 19, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

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



Instituto Nacional Electoral

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.

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 procesos electorales federales y locales, corresponde al INE, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.



Instituto Nacional Electoral

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 el Presidente 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.

Marco convencional internacional de derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, apartado 3, indica 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.

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.



Instituto Nacional Electoral

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 de las y los electores.

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, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos 23, apartado 1, incisos a) y b), y XX, respectivamente, protegen que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan tomar parte en el gobierno de su país y gocen de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

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 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:

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

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>.



Instituto Nacional Electoral

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.

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.

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.

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 artículo 5, párrafo 1 de la LGIPE, prevé que su aplicación corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al INE, al TEPJF, a los Organismos Públicos Locales (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, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), e) y f) de la LGIPE, son fines del INE, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo,



Instituto Nacional Electoral

Ejecutivo y Judicial de la Unión, así como ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los PEL; además, de velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

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 atribuciones, la 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 Juntas Locales Ejecutivas (JLE) y las Juntas Distritales Ejecutivas (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 ciudadanas y ciudadanos residentes en México y la de ciudadanas y ciudadanos 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 Lista Nominal de Electores.

Ahora bien, a fin de salvaguardar de manera más amplia los derechos político-electorales de la ciudadanía para solicitud 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 del INE (RE), dispone que el Consejo General podrá aprobar, con el conocimiento de esta CNV, un ajuste a los plazos para la actualización del Padrón Electoral y generación de la Lista Nominal de Electores para el proceso electoral que corresponda.



Instituto Nacional Electoral

Para tal efecto, los incisos a) al h) del artículo 82 del RE, 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 listados nominales que se entregarán para revisión a los partidos políticos, así como a la impresión de las Listas Nominales de Electores 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.

Disposiciones normativas del LVPPP.

El artículo 31 de los LVPPP, indica que el INE, a través de la DERFE, será el responsable de integrar y administrar la LNEPP, de acuerdo con lo previsto en el Modelo de Operación y los Lineamientos LNEPP.

En ese sentido, el artículo 32 de los LVPPP, señala que el INE en conjunto con los OPL, están obligados a brindar las facilidades necesarias a las PPP para que puedan realizar los trámites que les permitan formar parte de la LNEPP. El Instituto llevará a cabo actividades para realizar los trámites de inscripción/actualización en el Padrón Electoral, conforme al procedimiento y periodos establecidos en los Lineamientos LNEPP.

El artículo 34 de los LVPPP prevé que los formatos de Solicitud Individual de Inscripción a la LNEPP (SIILNEPP) y Solicitud Individual de Inscripción al Padrón Electoral y a la LNEPPP (SIPE-LNEPP), para que las personas manifiesten su



Instituto Nacional Electoral

intención de inscribirse en la LNEPP, para votar de manera presencial al interior de los Centros Penitenciarios, contendrá por lo menos los siguientes datos:

- a) Número de folio;
- b) Fecha de llenado;
- c) Nombre(s), apellido paterno y apellido materno;
- d) Entidad de nacimiento;
- e) Fecha de nacimiento;
- f) Sexo;
- g) Declaración de la PPP para votar anticipadamente desde el Centro Penitenciario en que se encuentre;
- h) Espacio para el nombre, firma y para la huella digital del dedo índice derecho de la PPP; y
- i) Confirmación de la PPP de participar en el VPPP.

Bajo esa línea, el artículo 35 de los LVPPP, establece que las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP que se entreguen a las PPP serán foliadas y prellenadas con la información personal proporcionada por las Secretarías de Seguridad Pública competentes (SSPC) por Centro Penitenciario, con el fin de llevar un control y correlación de los registros que integrarán la LNEPP para Revisión y la LNEPP Definitiva, dichos folios servirán a su vez para la integración de los Sobres Paquetes Electorales de Seguridad del VPPP.

El artículo 39 de los LVPPP, dispone que de acuerdo con el procedimiento previsto en los Lineamientos LNEPP, la DERFE integrará un expediente por cada una de las PPP que manifiesten su intención de emitir su voto y llenen correctamente su SIILNEPP o SIIPE-LNEPP.

A su vez, el artículo 43 de los LVPPP determina que las SIIPE-LNEPP servirán para identificar el número de PPP que soliciten ser inscritas en el Padrón Electoral y realizar la planeación necesaria a fin de que se puedan programar los trámites de inscripción conforme al procedimiento y periodo establecidos en los Lineamientos LNEPP.

De conformidad con el artículo 47 de los LVPPP, la DERFE determinará la procedencia o improcedencia de las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP en función del cumplimiento de los requisitos establecidos en los propios Lineamientos y los Lineamientos LNEPP.



Instituto Nacional Electoral

En términos del artículo 49 de los LVPPP, cuando se determine la improcedencia de una SIILNEPP o SIIPE-LNEPP, la DERFE notificará el resultado a la PPP en cuestión, a través de las JDE y las autoridades de los Centros Penitenciarios correspondientes.

Con base en el artículo 50 de los LVPPP, son causales de improcedencia de las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP:

- a) Realizar la solicitud fuera de los plazos definidos en el Modelo de Operación;
- b) El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en la LGIPE, los LVPPP o en los Lineamientos LNEPP.

En ese contexto, con fundamento en el artículo 53 de los LVPPP, la DERFE conformará una LNEPP para revisión con base en la determinación de procedencia o improcedencia de las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP. Esta será entregada a las representaciones de los partidos políticos acreditadas ante esta CNV y, en su caso, a las candidaturas independientes, para su revisión, en los términos establecidos en la LGIPE, el RE, los 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 (LAVE) y los Lineamientos LNEPP. Además, se ajustarán a lo siguiente:

- a) No podrán reproducir ni almacenar por ningún medio impreso, óptico, magnético, o por cualquier otra modalidad, la LNEPP para revisión que se les proporcione;
- b) Deberán notificar a la DERFE las observaciones concretas e individualizadas que tengan sobre la LNEPP para revisión.
- c) La DERFE realizará las modificaciones que considere procedentes y remitirá el informe respectivo a las y los integrantes de esta CNV y al Consejo General.

El artículo 55 de los LVPPP indica que la DERFE generará la LNEPP Definitiva de conformidad con lo establecido en la LGIPE, el RE, los LAVE, los propios LVPPP, el Modelo de Operación y los Lineamientos LNEPP, tomando en consideración las propuestas que, en su caso, emita esta CNV.

También, el artículo 56 de los LVPPP señala que, transcurrido el plazo para la interposición del medio de impugnación y/o resuelta la última impugnación, el Consejo General declarará la validez de la LNEPP Definitiva.

Finalmente, a partir de una interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales y convencionales, la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios



Instituto Nacional Electoral

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 enunciados, se advierte que válidamente esta CNV puede recomendar al Consejo General, apruebe los Lineamientos LNEPP.

TERCERO. Motivos para recomendar al Consejo General que apruebe los Lineamientos LNEPP.

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.

Por consiguiente, el INE 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 a celebrarse en el año 2025, con motivo de los PEL 2024-2025.

En virtud de lo anterior, mediante el punto Octavo del Acuerdo INE/CG2372/2024, el Consejo General instruyó a la DERFE, para que, a más tardar en el mes de diciembre



Instituto Nacional Electoral

de 2024, por conducto de la CRFE, presente a dicho órgano superior de dirección, para su aprobación, los Lineamientos LNEPP; y los formatos de Solicitud Individual de Inscripción a la misma y al Padrón Electoral.

En razón de lo anterior, en el marco del VPPP para los PEL 2024-2025, a través del presente acuerdo, esta CNV recomienda al Consejo General la aprobación de 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 los PEL 2024-2025;
- b. Fijar las actividades para realizar la inscripción al Padrón Electoral de las PPP cuyo registro no fue localizado;
- c. 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 la CPEUM, artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A; la LGIPE en el Libro Cuarto; del RE el Capítulo II, Título I del Libro Tercero, y
- d. 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 la propuesta de los Lineamientos contempla lo 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 RE, la legislación local aplicable, los LVPPP, el Modelo de Operación y demás normatividad en la materia.
- II. Registro de las PPP.** Los Lineamientos 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 Lista Nominal de Electores 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-



Instituto Nacional Electoral

electoral de votar, los registros localizados en el apartado de bajas, ya sea por suspensión de derechos político-electorales sin sentencia condenatoria; por pérdida de vigencia o por cancelación de trámite, considerando que las autoridades penitenciarias competentes confirmaron la situación de que se trata de la PPP, 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 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 político-electorales que se tenga una sentencia condenatoria, serán excluidos de los registros para solicitar su inscripción a la LNEPP.

También, se contempla que el personal de las JDE asistirá, con el apoyo de las SSP y/o de las autoridades penitenciarias competentes, a cada Centro Penitenciario, a entregar los formatos de la SIILNEPP y SIPE-LNEPP con sus correspondientes instructivos de llenado, con la finalidad de entregarlos a las PPP que deseen participar en el ejercicio del VPPP.

Una vez que la PPP reciba su SIILNEPP o SIPE-LNEPP, revisará que sus datos prellenados sean correctos, para posteriormente firmar y/o plasmar su huella dactilar; asimismo, lo devolverá al personal de las JDE, con el apoyo de las autoridades penitenciarias competentes. Las JDE deberán hacer una revisión a los mismos, la cual incluirá que por lo menos estén llenados, firmados y/o con la huella digital estampada de la PPP; que no contenga campos en blanco, que la información sea legible y sin tachaduras; en caso contrario, deberá realizar una segunda visita a fin de recabar la información necesaria.

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

- a) Estar inscritas en la Lista Nominal de Electores en territorio Nacional;



Instituto Nacional Electoral

- 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 considerado para el ejercicio del VPPP que sea contemplado en los Convenios Marco de Coordinación y Colaboración celebrados;
- d) Manifiestar su intención de registrarse en la LNEPP, a través del llenado de la SIILNEPP o SIIPE-LNEPP respectiva, así como su intención de ejercer su derecho al voto por la modalidad de votación anticipada para las PPP, y
- e) Entregar al Personal Designado de las JLE/JDE, la SIILNEPP o SIIPELNEPP respectiva y que esta sea dictaminada como procedente por la DERFE.

En tercer lugar, se contemplan las características de la SIILNEPP y SIIPE-LNEPP para trámite de inscripción, cuyo formato contará con los datos de identificación de la citada 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 persona.

III. Procesamiento de las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP. Los Lineamientos LNEPP, prevén las reglas para la recepción e integración del expediente y la verificación de las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP, a través del procedimiento técnico-operativo.

Se establece que la DERFE, integrará un expediente por cada una de las PPP que manifieste su intención de voto, con los formatos utilizados, de los formatos no utilizados y los cancelados, para lo cual se deberá contar, además de los datos que se asientan en las SIILNEPP y SIIPE-LNEPP, con los siguientes datos:

- a) Fecha de recepción de los formatos originales en la DERFE;
- b) Oficios de entrega de información de las SSPC o autoridades de los Centros Penitenciarios a la JLE, con la que se van a generar los formatos;
- c) Ficha de registro y/o antropométrica con datos personales, fotografía e imágenes de las huellas dactilares de la persona solicitante, entregadas por las SSPC o las autoridades penitenciarias competentes para corroborar la identificación de la persona solicitante en el Padrón Electoral, y
- d) En su caso, información adicional relevante, referente al traslado y entrega de los formatos.



Instituto Nacional Electoral

Asimismo, la DERFE determinará la procedencia o improcedencia de los formatos como resultado de la revisión y análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos en la LGIPE y en los 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, JDE y las SSP o autoridades penitenciarias competentes, que su SIILNEPP o SIPE-LNEPP 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.

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, a partir de los registros determinados procedentes (SIILNEPP) y de los tramites de inscripción exitosos (SIPE-LNEPP); misma que se entregará a las representaciones partidistas acreditadas ante esta CNV, en términos de lo establecido en la LGIPE, el RE, los LAVE, así como en los propios Lineamientos LNEPP.

Derivado de las observaciones que se realicen a la LNEPP para Revisión, se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se presentará el informe respectivo a esta CNV, la CRFE y al Consejo General.

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 RE, los mismos Lineamientos LNEPP, los LAVE, así como los acuerdos adoptados por el Consejo General, tomando en consideración las propuestas que en su caso emita esta CNV; lo anterior, de conformidad con los Lineamientos VPPP.

Asimismo, se contempla que, una vez transcurrido el plazo para la interposición del medio de impugnación o bien, resuelta la última impugnación, el 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 LNEFPP estará integrada por las PPP cuya SIILNEPP y/o SIPE-LNEPP fue determinada como procedente, así como las PPP que se incorporen a la LNEFPP o



Instituto Nacional Electoral

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 propio TEPJF.

También, se determina que, al finalizar la votación presencial anticipada de las PPP para los PEL 2024-2025, 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 el escrutinio y cómputo del VPPP durante la Jornada Electoral de los PEL 2024-2025, para lo cual, las JLE deberán enviar a la DERFE, por los medios electrónicos institucionales, el nominativo en formato Excel con los campos acotados de la LNEFPP, indicando los electores que emitieron su voto.

VII. Procesos Electorales Extraordinarios. Se contempla que, para los casos en que se presente una anulación de elección, la DERFE generará y dispondrá a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y a las JLE, la información de las y los ciudadanos que conformaron la LNEPP Definitiva, que haya sido empleada durante los Procesos Electorales Ordinarios, misma que se utilizará para la integración de los Sobres Paquetes Electorales, y servirá de insumo para la generación de la LNEFPP, correspondiente a los Procesos Electorales Extraordinarios, que será utilizada en las visitas a los Centros Penitenciarios en los periodos de votación anticipada.

Asimismo, la DERFE generará, imprimirá y dispondrá a la JLE correspondiente, dos tantos impresos en papel seguridad de la LNEFPP, la cual integrará la fotografía impresa de las PPP y se utilizará exclusivamente para los fines establecidos en la LGIPE, el RE y los Lineamientos-LNEPP.

VIII. Demanda de Juicio. Los Lineamientos prevén las medidas para la sustanciación de las Demandas de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 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 y/o SIILPE-LNEPP o, bien, estas personas consideren que en dicha determinación de improcedencia existen probables violaciones a su derecho al VPPP.



Instituto Nacional Electoral

La DERFE, a través de las JLE y/o 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 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 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 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano interpuestos por las PPP.

IX. Comisión Nacional de Vigilancia. En este apartado de los Lineamientos, se establecen las directrices para las actividades de supervisión de esta 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 RIINE, el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia, los LAVE y los 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, y
- d. Acceso a la información relacionada con las SIILNEPP.

X. Confidencialidad de los datos personales. En este último apartado, se detalla que el INE, por conducto de la DERFE, esta 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 recomiendan al Consejo General a través del presente Acuerdo:



Instituto Nacional Electoral

Anexo 1	Plan de actividades en materia registral para el Voto en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales 2025.
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 los Procesos Electorales 2025.
Anexo 3	Especificaciones técnicas para la comparación biométrica; fotografía y huellas dactilares recabadas y proporcionadas por las autoridades penitenciarias competentes, para los Procesos Electorales 2025.
Anexo 4	Formato de Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales 2025.
Anexo 5	Formato de Solicitud Individual de Inscripción al Padrón Electoral y a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva, para los Procesos Electorales 2025.
Anexo 6	Procedimiento Técnico-Operativo para la recepción, integración del expediente y revisión de la información contenida en las SIILNEPP y SIIPELNEPP para los Procesos Electorales 2025.
Anexo 7	Criterios para la determinación de procedencia e improcedencia de las SIILNEPP Y SIIPE-LNEPP para los Procesos Electorales 2025.

Por las consideraciones expuestas, se estima oportuno que esta CNV recomiende al Consejo General, apruebe los Lineamientos LNEPP y sus anexos que acompañan al presente acuerdo y forman parte integral del mismo, de conformidad con este Considerando.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y derecho, esta Comisión Nacional de Vigilancia en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para los Procesos Electorales Locales 2024-2025, en Durango y Veracruz de Ignacio de Llave y en las elecciones extraordinarias que de éstos deriven” y sus anexos, los cuales acompañan al presente acuerdo y forman parte integral del mismo, de conformidad con lo expuesto en el Considerando Tercero de este instrumento.



Instituto Nacional Electoral

SEGUNDO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, MORENA Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA)

Presidente

Lic. Alejandro Sosa Durán

Secretario

Mtro. Juan Gabriel García Ruiz

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Extraordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 9 de diciembre de 2024.

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

