

VOTO CONCURRENTENTE QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO DEL PUNTO 07 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL, CELEBRADA EL 10 DE FEBRERO DE 2025, REFERENTE AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE DETERMINA LA INVIABILIDAD DE QUE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA PUEDAN EJERCER SU DERECHO AL SUFRAGIO PARA LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE DIVERSOS CARGOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2025, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL XALAPA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DICTADA EN EL EXPEDIENTE SX-JDC-6/2025 Y ACUMULADOS, IDENTIFICADO CON LA CLAVE ALFA NUMÉRICA INE/CG64/2025

Me refiero a lo dispuesto en el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que dispone que la o el Consejero Electoral que tenga una discrepancia centrada exclusivamente en la parte argumentativa de un Acuerdo o Resolución aprobada, pero que mantenga coincidencia en el sentido de la decisión final, podrá formular un Voto Concurrente respecto de la parte del Acuerdo o Resolución que fue motivo de su disenso.

De conformidad con el dispositivo citado y atendiendo también el numeral 9 del mismo precepto, presento el siguiente:

VOTO CONCURRENTENTE

En el avance constante de las modalidades recientes de voto en México, distintas a las tradicionales, destacan tres: voto en el exterior, voto en prisión preventiva y voto anticipado. En todas el INE cuenta con experiencia, capacidades, normatividad específica, oficio y vocación.

Por lo que hace al voto en el exterior, el Acuerdo del Consejo General en la materia fue confirmado por la Sala Superior, determinando que este Instituto, como lo alegamos en el Acuerdo, carecía de condiciones técnicas, operativas, temporales y financieras para implementar dicha modalidad de votación.

En cuanto al voto de las personas en prisión preventiva (en adelante VPPP), a lo largo del mes de diciembre de 2024, 159 personas en esa condición solicitaron al INE la expedición de credenciales para votar, como parte de su derecho a una identificación oficial.

El día 19 del mismo mes, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de su Secretaría Técnica Normativa negó las solicitudes argumentando diversos impedimentos materiales y jurídicos. Inconformes con dicha negativa, el 26 de diciembre de 2024, las y los solicitantes, 159 en total, presentaron demandas ante la DERFE para impugnarla, demandas que fueron remitidas a la Sala Regional Xalapa para su resolución.

Dicha Sala, en la sentencia recaída en el expediente SX-JDC-6/2025 y acumulados, notificada al INE el 16 de enero, ordenó a este Consejo General que, en un plazo de 30 días determinara la posibilidad de que las personas en prisión preventiva (PPP) puedan votar en la elección judicial en curso y, en su caso, emitiera los lineamientos correspondientes.

Determinó además que si el INE decide no implementar el VPPP, deberá emitir y aplicar las acciones necesarias para garantizar el derecho al sufragio para la elección del año 2027 y emitir la regulación correspondiente.

Ahora bien, respecto al mecanismo para la implementación del VPPP, el fallo resolvió que el INE quedaba en plena libertad de atribuciones para fijarlo, pues correctamente señaló que este Instituto cuenta con los órganos capacitados y competentes para organizar los procesos electorales, así como el diseño de la captación del voto para casos extraordinarios.

La sentencia de mérito establece también que el INE deberá valorar diversos sistemas conforme a los estudios y diagnósticos que realice, entre los que deberá considerar el voto por correspondencia y a través de las tecnologías de la información y que para el desarrollo del mecanismo de votación de las personas en reclusión, se deberá coordinar con las autoridades penitenciarias y jurisdiccionales que corresponda.

Para efectos de claridad transcribo a continuación los resolutivos del fallo citado y el correspondiente a los efectos:

RESOLUTIVOS

“PRIMERO. Se **revoca** la respuesta emitida por el secretario técnico normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral consistente en la negativa de expedición de credencial para votar como medio de identificación, a la parte actora en su calidad de personas en prisión preventiva, para los efectos precisados en el considerando quinto de la sentencia.

SEGUNDO. Se **ordena** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, que proceda conforme a lo ordenado en el apartado de efectos del presente fallo.

TERCERO. Se **vincula** a las autoridades precisadas en el apartado de efectos de esta resolución.

EFFECTOS

111. Conforme con lo anterior, al resultar fundados los agravios a. y b. y parcialmente fundado el agravio c. con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, apartado 3 y 84, apartado 1, inciso b), de la Ley General de medios, esta Sala Regional considera procedente ordenar lo siguiente:

A. EN RELACIÓN A LA EXPEDICIÓN DE UNA CREDENCIAL PARA VOTAR, COMO MEDIO DE IDENTIFICACIÓN:

- I. *Revocar las respuestas del secretario técnico normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral que negaron las solicitudes de expedición de credencial para votar, como medio de identificación, a la parte actora, en su calidad de personas en prisión preventiva.*
- II. *Se **ordena** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral para que, **conforme a los datos proporcionados por las actoras y actores y los registros que tenga** respecto a cada caso en particular, incluyendo datos biométricos, **expida y/o reponga la credencial para votar** y o persistir la imposibilidad, tendrá que fundar y motivar exhaustivamente dicha negativa, asimismo, notificar individualmente por conducto del defensor, cada caso particular.*
- III. *Lo anterior, tomando en cuenta que la expedición solo será procedente en los casos de personas que se encuentren en prisión preventiva, es decir, que no hayan sido sentenciados.*
- IV. *Por lo anterior, se **vincula** a la Defensoría Pública para que, de ser el caso, proporcione los elementos que le requiera la DERFE respecto a la situación procesal de la parte actora y/o en caso de que necesite mayor documentación para su identificación.*
- V. *Lo anterior, deberá realizarse en un plazo máximo de **veinte días**, contados a partir de la notificación del presente fallo.*

B. EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL DERECHO A VOTAR EN LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE PERSONAS JUZGADORAS:

- I. *Se **ordena al Consejo General del INE** para que, en un plazo de treinta días, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria¹⁷, determine la posibilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio para la elección extraordinaria 2025 de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, emita los lineamientos correspondientes.*
- II. *En el supuesto de determinarse la improcedencia del derecho a votar en la elección extraordinaria de personas juzgadoras de 2025, **se vincula al INE** para que emita y aplique las acciones necesarias para garantizar el derecho al sufragio para la elección del año 2027 y emita la regulación correspondiente.*
- III. *Respecto al mecanismo para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, el INE quedará en plena libertad de atribuciones para fijarlo, en el entendido de que cuenta con los órganos capacitados y competentes para organizar los procesos electorales, así como el diseño de la captación del voto para casos extraordinarios.*
- IV. *Dentro de los mecanismos para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva, el INE deberá valorar diversos sistemas conforme a los estudios y diagnósticos que realice, entre los que deberá considerar el voto por correspondencia y a través de las tecnologías de la información.*
- V. *Para el desarrollo del mecanismo de votación de las personas en reclusión, el INE se coordinará con las autoridades penitenciarias y jurisdiccionales que corresponda.”*

El Acuerdo aprobado, que acompañé, es el acatamiento de la sentencia referida y determinó, entre otras cosas, que derivado de la dimensión superlativa del recorte presupuestal del 67% mandado por la Cámara de Diputaciones a la propuesta original del Instituto, solo se pudieron conservar los recursos estrictamente necesarios para la modalidad del voto anticipado de personas con alguna discapacidad que se encuentre imposibilitada para asistir a una casilla, así como el de las personas cuidadoras.

En consecuencia, argumentó el Acuerdo aprobado, el INE no cuenta con condiciones económicas para solventar la producción de la documentación electoral, materiales y el capital humano necesarios para la operación, a nivel nacional, de las actividades contempladas para el VPPP en este 2025, conforme a la siguiente argumentación, visible en el apartados de considerandos:

C. Determinación sobre la posibilidad de llevar a cabo el VPPP en el PEEPJF 2024-2025

33. En acatamiento a lo ordenado por la autoridad jurisdiccional, el Instituto analizó las implicaciones técnicas, operativas y financieras que conllevaría el ejercicio del VPPP en el PEEPJF 2024-2025, conforme a la experiencia adquirida en los procesos electorales anteriores y tomando en cuenta las posibles particularidades del proceso extraordinario, ya que es la primera vez que se desarrollará en el país, la elección de personas juzgadoras del PJF.

34. De dicho análisis se concluyó que no existen condiciones favorables que permitan llevar a cabo el ejercicio del VPPP en el PEEPJF 2024-2025, por lo cual se determina que no es viable su implementación. No obstante, a partir de los resultados que se obtengan y las áreas de oportunidad que se detecten en el proceso extraordinario en curso, en la preparación del Proceso Electoral 2026-2027 el Instituto garantizará la instrumentación progresiva del VPPP en la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

A partir de estos dos escuetos enunciados generales, el Acuerdo presenta una sección completa justificando por qué no puede acometer el VPPP a nivel nacional, abordando primero los aspectos financiero-presupuestales y posteriormente los técnico-operativos.

Por lo que hace a los primeros, el Acuerdo aprobado en resumen expresa que el 12 de diciembre de 2024, la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2025, en el que se determinó una disminución del 67% de los recursos solicitados por el Instituto para la organización del PEEPJF 2024-2025; que con base en el presupuesto aprobado, la DEA formuló la propuesta preliminar de los ajustes presupuestales necesarios para garantizar el cumplimiento de las funciones del Instituto en el ejercicio fiscal 2025, la cual contó con la opinión normativa y certificación jurídica de la

"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."

Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos a través de los oficios de INE/DEAJ/2445/2024 e INE/DEAJ/2504/2024; y que el 30 de diciembre de 2024, el Consejo General aprobó los ajustes del presupuesto para el ejercicio fiscal 2025, conforme a la reducción estipulada por la referida Cámara legislativa.

Finalmente, que como se desprende de las “Bases Generales del Presupuesto 2025 del Instituto Nacional Electoral” que incluyen la asignación presupuestal por Unidad Responsable, programa presupuestario, capítulos, concepto y partida de gasto, se realizó una reducción del 66% al proyecto identificado con la clave J134910, denominado “Votación Anticipada”, que contemplaba la ejecución del Voto Anticipado y VPPP para el PEEPJF 2024-2025, como se observa a continuación:

II. BASES GENERALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL					
a. Resumen del Presupuesto Base y Cartera Institucional de Proyectos					
i. Reducción al Presupuesto del Instituto por la Cámara de Diputados					
UR Ejerce	Proyecto	Descripción	APP 2025*	Ajustes	PEF 2025
113 - DEOE	J134910	Votación Anticipada	\$ 6,790,954	\$ -714,543	\$ 6,076,411
200 - DEOE	J134910	Votación Anticipada	\$9,597,254	\$ -6,175,873	\$ 3,421,381
300 - DEOE	J134910	Votación Anticipada	\$78,933,520	\$ -55,821,518	\$ 23,112,002
Total			\$95,321,728	\$ -62,711,934	\$ 32,609,794
%			100 %	66%	34%

Sobre los aspectos técnicos y operativos, el Acuerdo aprobado explica, en resumen, que en virtud del avance en las actividades del PEEPJF 2024-2025, en concordancia con los plazos y/o periodos estipulados en los anteriores ejercicios del VPPP y en específico los previstos para la implementación en los Procesos Electorales Locales 2024-2025 en Durango y Veracruz, se actualizarían problemáticas operativas que pudieran afectar la ejecución exitosa de diversas actividades, como las siguientes:

Avance de actividades del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025			
	Actividad	Ejecución en los Procesos Electorales Locales 2024-2025	Días de desfase ante la posible implementación del VPPP en el PEEPJF 2024-2025
1	Aprobación de los Lineamientos, el Modelo de Operación y los formatos únicos de la documentación electoral para el VPPP	27/11/2024	-54
2	Diseño y producción de la documentación y materiales electorales para el VPPP	02/12/2024 al 30/04/2025	-49
3	Envío de los modelos de invitación del VPPP a las JLE para su entrega a las PPP	09/12/2024	-42
4	Aprobación de los Lineamientos para la conformación de la LNEPP	20/12/2024	-31

“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.”

Avance de actividades del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025			
5	Celebración del Convenio Marco de Colaboración para la implementación del VPPP en los centros penitenciarios estatales de Durango	20/12/2024	-31
6	Definición de los centros penitenciarios estatales en Durango para la implementación del VPPP	20/12/2024	-31
7	Definición de los centros penitenciarios federales en Durango y Veracruz para la implementación del VPPP	20/12/2024 al 24/12/2024	-31
8	Aprobación de los materiales didácticos y de apoyo de primera y segunda etapa de capacitación electoral del VPPP (instructivo para la emisión de la votación, carteles de difusión, documento con las opciones electorales y materiales de apoyo para el funcionamiento de las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva)	12/12/2024	-39
9	Definición de los centros penitenciarios estatales en Veracruz para la implementación del VPPP	06/01/2025	-14
10	Celebración del Convenio Marco de Colaboración para la implementación del VPPP en los centros penitenciarios estatales de Veracruz	06/01/2025	-14
11	Entrega de información personal y datos biométricos de las PPP recluidas en los centros penitenciarios de Durango y Veracruz con corte al 31 de diciembre de 2024	02/01/2025 al 08/01/2025	-12
12	Entrega de las cartas invitación del VPPP a las PPP en los centros penitenciarios	06/01/2025 al 10/01/2025	-14
13	Envío a las JLE de los carteles de difusión del VPPP para su colocación en las áreas comunes de los centros penitenciarios	08/01/2025 al 22/01/2025	-12
14	Primera integración de la información confronta biométrica y Verificación de Situación Registral de las PPP	13/01/2025 al 24/01/2025	-7

A continuación, el Acuerdo determina que *“Del desglose anterior se observan las actividades concluidas y las que se encuentran en ejecución para la instrumentación del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025, en Durango y Veracruz y el desfase de los días de retraso que en su caso se tendrían respecto de una hipotética implementación de dicha modalidad de votación en el PEEPJF 2024-2025.”*

Y que, además, previo a la aprobación de los Lineamientos y el Modelo de Operación que norman el VPPP en los citados Procesos Electorales Locales, el Instituto desplegó diversas acciones a efecto de planear y presupuestar el alcance y la ejecución del ejercicio.

Que tal fue el caso de las consultas realizadas a las Secretarías de Seguridad Pública de los estados de Durango y Veracruz que se hicieron por oficio en el mes de

septiembre de 2024 y las posteriores reuniones de trabajo celebradas entre ambas autoridades con la intención de conocer el número de centros penitenciarios en cada entidad, la población de PPP reclusas en estos y los centros que cuentan con las condiciones de seguridad e infraestructura necesarios para recibir la votación, así como, la sensibilización a las mismas autoridades de seguridad a efecto de que conocieran las particularidades de esta modalidad de votación.

Del mismo modo, que para la conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Local 2024-2025, en los Estados de Durango y Veracruz, así como de los Extraordinarios que deriven de los mismos (LNEPP) *“...resulta necesario el despliegue de una serie de acciones que conllevan una planeación y ejecución específica, con suficiente antelación, no sólo a nivel central sino a través de los órganos delegacionales de este Instituto, en coordinación con las autoridades penitenciarias y de Seguridad Pública, tanto federales como locales, que permitan generar instrumentos electorales dotados de certeza y que garanticen el acceso efectivo de las PPP al ejercicio del voto activo”*

Según el Acuerdo aprobado, ante una eventual participación de las PPP en el PEEPJF 2024-2025, se advierte que existen etapas del procedimiento de referencia que han concluido y que el resto se encuentran en desarrollo, *“mismas que no pueden ser detenidas para la emisión de nuevos instrumentos electorales, pues esto impactaría en los plazos para la generación y entrega de manera oportuna de la LNEPP para los Procesos Electorales Locales 2024-2025.”*

Señala que en virtud de que algunas de las actividades enlistadas son secuenciales, es decir, de su realización dependen otras¹ se concluye que llevar a cabo el VPPP para el PEEPJF 2024-2025 a nivel nacional podría poner en riesgo esta modalidad de votación y el mismo proceso extraordinario, vulnerando el derecho a sufragar de las PPP hasta ahora reconocido en ejercicios anteriores y **lo que podría ocasionar una regresividad normativa, que paradójicamente es precisamente lo que acontece con el Acuerdo aprobado al negar de plano y en general el derecho al VPPP.**

Es necesario destacar que desde la aprobación y promulgación de la reforma constitucional en materia del poder judicial, y luego ante la reforma legal respectiva, diversas consejerías, entre ellas la que suscribe, nos pronunciamos claramente, advirtiendo que, naturalmente, las personas en prisión preventiva serían las primeras interesadas en participar en la elección judicial, precisamente por la situación jurídica que tienen frente a la ley. Es decir, bajo la jurisdicción y competencia de una autoridad jurisdiccional penal que no se ha pronunciado ni aun ni definitivamente sobre su responsabilidad o no por conductas probablemente constitutivas de delito.

¹ Como la conformación de la LNEPP, la difusión y sensibilización de la modalidad de votación, el voto informado, la integración de los sobres con las boletas y documentación electorales, diseño de materiales didácticos y de apoyo para promover el VPPP, la integración de las mesas de escrutinio y cómputo del VPPP, la capacitación electoral, la difusión correspondiente, la determinación de las mesas receptoras del voto a instalar y la propia jornada de votación.

“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.”

En virtud de lo expuesto, considero que este Instituto y en especial las áreas responsables, debió y debieron prever de mejor manera el resguardo de los derechos políticos y electorales de esta población, precisamente porque somos el único órgano constitucional autónomo garante de esos derechos humanos.

Así lo mandata la normativa aplicable, citada en el Acuerdo aprobado, por cierto.

En cuanto a la normativa nacional hay que considerar, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1, párrafos segundo y tercero, que establece el principio pro-persona, mismo que plantea que ante diferentes interpretaciones de una norma jurídica, se debe elegir aquella que favorezca, en todo tiempo, a las personas la protección más amplia; además, impone la obligación de las autoridades, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, todo ello en el ámbito de sus competencias.

En su párrafo quinto, el artículo señalado dispone que en el territorio nacional queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, las condiciones sociales, de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por otro lado, el artículo 20, apartado B, fracción I, puntualiza los derechos de toda persona imputada, entre ellos, el principio de presunción de inocencia, del que goza toda persona a la que se le atribuya la ejecución de un hecho delictuoso, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Asimismo, los artículos 35, fracciones I y II, así como 36, fracción III, prevén como prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía, entre otras, votar en las elecciones populares y poder ser votadas para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El artículo 38, fracción II, establece que los derechos de la ciudadanía se suspenden por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; situación que, de acuerdo a la línea jurisprudencial de la SCJN y el TEPJF, debe de interpretarse desde la perspectiva de coexistencia con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución, favoreciendo en todo tiempo a las personas para lograr su protección más amplia

En el artículo 41, párrafo tercero, Base V, primer párrafo, determina que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto y los OPL; asimismo, en el apartado B, inciso a), numeral 5, se establece que, para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto expedir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos electorales.

Me parece necesario citar el artículo 7, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que mandata que los derechos político-electorales, se ejercerán sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este asunto es especialmente aplicable el principio de progresividad de los derechos humanos, en virtud del cual se determinó que las PPP pueden ejercer su derecho al voto, como la ha dispuesto la SCJN en la tesis 35/2019:

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 Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.), señala que el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos en principio porque el artículo 1° Constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a

los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver Juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, SUP-JDC-1004/2015, emitió, entre otras, la Jurisprudencia número 28/2015, cuyo rubro y texto es:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.*

La propia Sala Superior del TEPJF ya ha señalado² que la obligación general del estado Mexicano de adoptar medidas para hacer realidad los derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad, implica, por un lado garantizar, sin discriminación alguna su libre y pleno ejercicio y adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones convencionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos (Resolución recaída en el expediente SUP-JDC-1076/2021 y acumulados).

Visto así, 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. Este deber se articula con los relativos a los principios pro-persona, interpretación conforme y de control de convencionalidad, así como el Derecho a la Presunción de Inocencia, que el Acuerdo tampoco aplica.

Por lo que hace a la normativa internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere en su artículo 11, numeral 1 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.

Adicionalmente, el artículo 21, en sus numerales 2 y 3 indica que, toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, además de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, la cual 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.

El artículo 2, de 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, 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 se señala que, corresponde a las personas, 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,

² En la sentencia SUP-JDC-1076/2021 Y ACUMULADOS
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1076-2021>

"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."

así como, la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

Conforme a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 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; 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.

Además, el artículo 14, párrafo 2 del referido Pacto 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, situación que en nuestra normatividad se encuentra trasladada en el principio constitucional de presunción de inocencia.

Asimismo, el artículo 25, incisos a) y b) del instrumento legal invocado, destaca la obligación de los Estados Parte para proteger que las ciudadanas y los ciudadanos gocen, sin ninguna de las distinciones ni 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 los electores.

En tanto que, 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.

A su vez, el artículo 23, párrafo 1, inciso b) de dicho ordenamiento señala que la ciudadanía debe gozar, entre otros, del derecho y oportunidad de votar y ser elegida en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado. Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidas y reguladas en cuanto a su protección y formas de ejercicio en la Constitución y desarrollados en un marco normativo que comprende la Legislación Electoral Nacional.

En la especie, ignorando los mandatos referidos, derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la normativa nacional aplicable en materia electoral y la de no discriminación e igualdad sustantiva y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el INE decidió restringir el ejercicio libre y suficiente el VPPP a

nivel nacional, al haber omitido una previsión y preparación oportunas y suficientes respecto de esta modalidad.

Omitió también un ejercicio de gradualidad para contemplar una especie de prueba piloto de VPPP, como se ha hecho anteriormente y con éxito en otras ocasiones, para la elección judicial nacional precisamente en las Entidades Federativas en las que habrá elección local en junio próximo, en las que si habrá VPPP respecto de algunos puestos locales de elección popular.

Dicho de otra manera, si este Instituto preparó oportunamente y está desarrollando con toda normalidad el VPPP para las elecciones locales de Durango y Veracruz, bien podía haberlo hecho respecto de la elección nacional judicial cuando menos en esas dos entidades federativas, en las que también habrá procesos electivos locales para el poder judicial, en lugar de negar el desarrollo de esta modalidad en todo el país.

Tenía sentido hacerlo así, de manera parcial. Esa es la historia de los avances logrados en el INE: gradualmente, poco a poco, siempre buscando maneras y métodos inteligentes para encontrar, generar o reforzar mejores condiciones para las y los electores de este país en el ejercicio adecuado de sus derechos políticos y electorales, a la luz de las mejores prácticas propias pero también a la de la normativa internacional y nacional en lo tocante al ejercicio del voto activo.

Por ejemplo, habría sido un acto de justicia sobre todo para las Personas en Prisión Preventiva del Estado de Veracruz, cuyo gobierno estatal anterior les negó de manera injustificada el ejercicio del sufragio en el Proceso Electoral concurrente 2023-2024.

Por todo lo expuesto, fundado y motivado, aun reiterando mi voto a favor del Acuerdo aprobado, considero que este Instituto Nacional Electoral omitió tanto un ejercicio reforzado de previsión presupuestal y operativa, y de interpretación y argumentación jurídicas suficientes y oportunas que le hubieran permitido al Instituto desplegar un ejercicio especial o gradual de la especie “prueba piloto” para las elecciones locales de los Estados de Durango y Veracruz para el proceso extraordinario de personas juzgadoras del Poder Judicial, con lo que la restricción de derechos políticos y electorales de las personas en prisión preventiva que el Acuerdo establece, podría haberse atemperado de manera sustancial.

A T E N T A M E N T E

CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN
CONSEJERA ELECTORAL

