



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTES: SUP-JDC-648/2023,
SUP-JDC-649/2023, SUP-JDC-
650/2023, SUP-JDC-651/2023, SUP-
JDC-660/2023, SUP-JDC-758/2023,
SUP-JDC-75/2024, SUP-JDC-
76/2024, SUP-JDC-77/2024, SUP-
JDC-78/2024, SUP-JDC-79/2024,
SUP-JDC-80/2024, ACUMULADOS

PARTES ACTORAS: BRUNO EMILIO
GALÁN ALTAMIRANO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL¹

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JUAN MANUEL
ARREOLA ZAVALA, ROBERTO
JIMÉNEZ REYES Y FRANCISCO
ALEJANDRO CROKER PÉREZ

COLABORÓ: ÁNGEL CÉSAR NAZAR
MENDOZA

Ciudad de México, a siete de febrero de dos mil veinticuatro².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve **confirmar**, el acuerdo INE/CG602/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y **vincular** a dicha autoridad electoral nacional, así como a los

¹ En lo sucesivo órgano responsable, el Consejo General o el CGINE.

² En lo subsecuente las fechas se referirán a dos mil veintitrés, salvo mención en específica.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Organismos Públicos Locales Electorales, y **dar vista** a los Congresos de las entidades federativas en los términos precisados en la ejecutoria.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:

1. Escritos de inconformidad. El primero de junio de 2018, dos personas reclusas por diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, en el Centro Estatal de Reinserción Social "El Amate", del Municipio de Cintalapa, Chiapas, interpusieron ante esta Sala Superior diversos juicios de la ciudadanía en los que señalaron, dentro de sus agravios, la presunta omisión del Instituto Nacional Electoral de emitir lineamientos que regulasen el derecho a votar de las personas que se encuentran reclusas sin haber sido sentenciadas.

2. Sentencia de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-352/2018 y su acumulado). El veinte de febrero de 2019, esta Sala Superior resolvió el expediente identificado con la clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, concluyendo, entre otras cosas, que las personas en prisión preventiva³ que no han sido sentenciadas, tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia y ordenó al INE, en plenitud de atribuciones, implementara un

³ En lo sucesivo PPP.



programa con la finalidad que en el año dos mil veinticuatro las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al voto activo, así como identificara si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras del Instituto.

3. Modelo de Operación para la prueba piloto del VPPP. El tres de febrero de 2021, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG97/2021, el modelo de operación del voto de personas en prisión preventiva⁴ para el proceso electoral federal 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado.

4. Legislación Estatal de Hidalgo. El treinta y uno de mayo de 2021, el Congreso Local del Estado de Hidalgo reformó el artículo 5 de su Código Electoral, en donde se estableció que las personas que se encuentran en prisión preventiva pueden votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en la Entidad.

5. Informe final de la Prueba Piloto del VPPP. El veintisiete de agosto de 2021, en sesión ordinaria del Consejo General, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral⁵ a través de su Presidencia, presentó ante el referido órgano máximo de dirección el Informe Final de la prueba piloto del VPPP en el que, en términos generales, se señaló que el Instituto

⁴ En lo sucesivo VPPP.

⁵ En lo sucesivo CCOE.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Nacional Electoral⁶ cumplió con lo ordenado por esta Sala Superior del TEPJF en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, que mandató la implementación de un programa piloto que garantizara el derecho a votar de las PPP.

6. Lineamientos y Modelo de Operación para el VPPP en el Estado de Hidalgo. El diecisiete de diciembre de 2021, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG1792/2021, los lineamientos y el modelo de operación del VPPP para el proceso electoral local 2021-2022 en el estado de Hidalgo.

7. Informe integral de evaluación del VPPP. El veintinueve de marzo de 2022, en su segunda sesión extraordinaria, se presentó ante el Consejo General, el informe integral de evaluación del programa piloto del VPPP para el proceso electoral federal 2020-2021, en el que, entre otras cuestiones se concluyó que si bien la ejecución de la prueba piloto fue un ejercicio exitoso, en relación con el propósito que dio origen a su implementación, también se identificaron aspectos susceptibles de mejora que, en conjunto con los hallazgos obtenidos, llevaban a concluir que el proyecto aún requería de un mayor número de ejercicios piloto que permitieran ponerlo a prueba y fortalecer los procedimientos que se implementan en cada una de sus fases.

⁶ En lo sucesivo Instituto.



8. Informe final del VPPP en el Estado de Hidalgo. El veinticuatro de agosto de 2022, se presentó en la Comisión Temporal de Seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2021-2022, el Informe final del VPPP en el Estado de Hidalgo, dentro del cual se incluyeron algunas líneas de acción con el objeto de detectar áreas de oportunidad que permitieran optimizar los procedimientos y acciones del VPPP, con miras a su implementación, en su caso, en los procesos electorales de 2023 y 2024.

9. Análisis sobre las formas de votación anticipada. El siete de septiembre de 2022, la Presidencia de la Comisión de Organización Electoral presentó al Consejo General un análisis sobre las formas de votación anticipada en el mundo y de los mecanismos para instrumentar el voto anticipado en grupos poblacionales con calidad específica en México, en el que se refirieron las circunstancias que dieron origen a la implementación del VPPP.

10. Exhorto del Congreso Local del Estado de México. El once de octubre de 2022, en sesión ordinaria de la LXI Legislatura del Congreso Local del Estado de México, se aprobó el punto de acuerdo por el cual se exhortó al Instituto y al OPL del Estado de México a instrumentar el “Modelo de operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva” para el proceso electoral local 2022-2023 en la entidad, de conformidad con lo dispuesto en la resolución del expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

11. Lineamientos y Modelo de Operación para el VPPP en Coahuila y el Estado de México. El veintinueve de noviembre de 2022, el Consejo General aprobó, mediante acuerdo INE/CG822/2022, los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización de la prueba piloto del VPPP en el proceso electoral local 2022-2023 en Coahuila y el Estado de México.

12. Juicio de la ciudadanía en contra de la determinación de improcedencia de integrar la LNEPP. El cuatro de mayo de 2023, la Sala Regional Toluca resolvió el ST-JDC-41/2023, interpuesto por una persona en prisión preventiva en el Estado de México, que dejó sin efectos la determinación emitida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores⁷, mediante la cual declaró improcedente la solicitud presentada por la quejosa para su inscripción a la lista nominal de electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el proceso electoral 2022-2023, y conminó al Consejo General a valorar la necesidad de incluir un mecanismo de toma de datos biométricos, como última medida en los lineamientos o documentos normativos para aprobarse en ejercicios subsecuentes del VPPP.

13. Juicio de la ciudadanía en contra de las determinaciones de improcedencia de las solicitudes de inscripción individual en la LNEPP. El cuatro de mayo de 2023, la Sala Regional Toluca resolvió los ST-JDC-50/2023, ST-JDC-51/2023 y ST-JDC-52/2023, en los que se señaló que el Consejo General del INE

⁷ En lo sucesivo DERFE



debería tomar las medidas pertinentes para la elaboración de las normas relativas a futuros ejercicios, a fin de considerar que las personas en prisión preventiva votaran para la elección o elecciones de la entidad federativa en la que se encuentra recluida, siempre y cuando cumplan con los requisitos de estar inscrita en la lista nominal y que no se le haya dictado sentencia condenatoria.

14. Legislación Estatal de la Ciudad de México. El treinta de mayo de 2023, el Congreso Local de la Ciudad de México estableció en el artículo 6 del Código Electoral de la entidad, que las personas que se encuentren sujetas a prisión preventiva sin sentencia firme tienen derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno, las diputaciones del Congreso, las Alcaldías y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana.

15. Informe final del VPPP en el Estado de México y Coahuila. El diecisiete de julio de 2023, se presentó ante la Comisión Temporal de Seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2023, el Informe final de la implementación de la prueba piloto del VPPP en el proceso electoral local 2022-2023 en los Estados de Coahuila de Zaragoza y México, en el que se señaló que las acciones instrumentadas por todas las áreas del Instituto y los OPL, se desarrollaron en tiempo y conforme lo establecido en los Lineamientos y el Modelo de Operación, lo que permitió la ejecución exitosa de la prueba piloto del VPPP en esos procesos electorales, sin que de la información proporcionada por dichas áreas se desprendieran mayores

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

incidencias; no obstante, de manera complementaria se señalaron diversas líneas de acción, a fin de detectar áreas de oportunidad que permitieran optimizar los procedimientos y acciones del VPPP con miras a su implementación en el Proceso Electoral 2023-2024.

16. Legislación Estatal de Chiapas. El veintidós de septiembre de 2023, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, que establece en su artículo 6, párrafo octavo, que podrá llevarse a cabo la votación de manera anticipada de las PPP en el territorio de Chiapas, de conformidad con los acuerdos, lineamientos y convenios establecidos entre el Instituto y el OPL de la entidad.

17. Aprobación de los Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para el ejercicio del VPPP en el PEC. El veintisiete de octubre de 2023, se presentó ante la Comisión de Capacitación y Organización Electoral del INE, para su conocimiento y, en su caso, la aprobación para poner a consideración del Consejo General, el Proyecto de Acuerdo, los Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para la organización del VPPP en el Proceso Electoral Concurrente 2023- 2024.

18. Aprobación del acuerdo impugnado. El tres de noviembre de 2023, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG602/2023 por el que 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.

19. Juicios de la ciudadanía. Inconformes con la determinación anterior emitida por el Consejo General, los días veintiocho de noviembre, cinco y veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, así como veinte de enero del año en curso, quienes se ostentan en su calidad de personas privadas de su libertad, en situación de prisión preventiva interpusieron juicios de la ciudadanía.

20. Acuerdo de Sala Superior. Mediante Acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, esta Sala Superior determinó respecto a los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-75/2024, SUP-JDC-76/2024, SUP-JDC-77/2024, SUP-JDC-78/2024, SUP-JDC-79/2024 y SUP-JDC-80/2024, asumir competencia respecto de la impugnación al acuerdo INE/CG602/2023 del Consejo General del INE de tres de noviembre de dos mil veintitrés; asumir competencia formal para conocer la presunta omisión legislativa del Congreso del Estado de regular el voto en favor de las personas en prisión preventiva en el Estado de Jalisco y reencauzar al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco a fin de que se agotara la instancia previa para que determinara lo que en derecho correspondiera, y que la Sala Regional Guadalajara era la autoridad competente para conocer y resolver las controversias planteadas en cuanto a la respuesta contenida en el oficio INE-JAL-JLE-VE-0052/2024 de la Junta Local

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral del Estado de Jalisco.

21. Registro y turno a Ponencia. En su oportunidad, la presidencia de este órgano jurisdiccional acordó integrar y turnar a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los siguientes juicios:

Expediente	Promovente
SUP-JDC-648/2023	Bruno Emilio Galán Altamirano
SUP-JDC-649/2023	Andy Daniel Cayetano
SUP-JDC-650/2023	Héctor Marcial Robles
SUP-JDC-651/2023	Carlos Manuel León Cruz
SUP-JDC-660/2023	Vladimir Leonel Valero Canseco
SUP-JDC-758/2023	Ever Manolo Morales Cartas
SUP-JDC-75/2024	Adán Alejandro Jiménez Amaya
SUP-JDC-76/2024	David Rea Aquino
SUP-JDC-77/2024	Rodrigo Martínez Ramos
SUP-JDC-78/2024	Víctor Alfonso Ramírez Orozco
SUP-JDC-79/2024	José Refugio Gutiérrez Aguilar
SUP-JDC-80/2024	Ángel Antonio Álvarez Diosdado

22. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir a trámite los medios de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de



sentencia correspondiente.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, porque la controversia está relacionada con el derecho a votar de diversos ciudadanos que impugnan un acuerdo del CGINE por el que aprobaron los Lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva.

SEGUNDO. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación que se resuelven, se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable.

En ese tenor, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes SUP-JDC-649/2023, SUP-JDC-650/2023, SUP-JDC-651/2023, SUP-JDC-660/2023, SUP-JDC-758/2023, SUP-JDC-75/2024, SUP-JDC-76/2024, SUP-JDC-77/2024, SUP-JDC-78/2024, SUP-JDC-79/2024, SUP-JDC-80/2024, al identificado con la clave SUP-JDC-648/2023, debido a que éste se recibió primero en esta Sala Superior.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

En consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación que se analizan reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, 79 y 83 de la Ley de Medios, como se razona a continuación.

3.1. Forma. En los escritos de demanda se precisan la autoridad responsable, la determinación impugnada, los hechos, los conceptos de agravio y cuentan con firma autógrafa de la parte actora, respectivamente.

3.2. Oportunidad. El plazo para presentar un juicio de la ciudadanía es de cuatro días, contados a partir del día siguiente al que se haya realizado la notificación.

En el caso, cabe señalar que la resolución impugnada fue aprobada por el Consejo General en la sesión extraordinaria celebrada el día tres de noviembre de dos mil veintitrés, misma que en su décimo séptimo punto de acuerdo se ordenó la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el portal de internet de Instituto Nacional Electoral y su Gaceta⁸.

⁸Véase foja 31 del acuerdo impugnado INE/CG602/2023.



Ahora bien, es un hecho notorio⁹ que el acuerdo controvertido fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero del año en curso. Por lo anterior, conforme a la normativa procesal¹⁰, la publicación surtió sus efectos el día nueve de enero siguiente.

Sin embargo, en el presente caso no aplica tal situación para contabilizar el plazo previsto para la interposición de los presentes medios de impugnación por lo siguiente:

Respecto a los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-648/2023, SUP-JDC-649/2023, SUP-JDC-650/2023, SUP-JDC-651/2023, SUP-JDC-660/2023, y SUP-JDC-758/2023, el plazo de impugnación debe computarse a partir del día siguiente en que las partes señalan tuvieron conocimiento del acuerdo controvertido, sin que la autoridad responsable aduzca alguna causal de improcedencia al respecto, toda vez que los escritos se presentaron antes de la fecha de publicación del acuerdo impugnado en el Diario Oficial, esto es, ocho de enero pasado.

Por lo tanto, los medios de impugnación se presentaron en tiempo, toda vez que las partes manifestaron bajo protesta de decir verdad tener conocimiento del acuerdo en cuestión al consultar el portal de internet de la autoridad responsable¹¹ conforme la siguiente descripción:

⁹ En términos de lo establecido por el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios.

¹⁰ Artículo 30, párrafo 2 de la Ley de Medios.

¹¹ Consultable en la liga electrónica <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/155633>

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Expediente	Promovente	Tuvieron conocimiento del acuerdo impugnado	Presentación de la demanda
SUP-JDC-648/2023	Bruno Emilio Galán Altamirano	Martes 28 de noviembre 2023	Martes 28 de noviembre 2023
SUP-JDC-649/2023	Andy Daniel Cayetano	Martes 28 de noviembre 2023	Martes 28 de noviembre 2023
SUP-JDC-650/2023	Héctor Marcial Robles	Martes 28 de noviembre 2023	Martes 28 de noviembre 2023
SUP-JDC-651/2023	Carlos Manuel León Cruz	Martes 28 de noviembre 2023	Martes 28 de noviembre 2023
SUP-JDC-660/2023	Vladimir Leonel Valero Canseco	Viernes 01 de diciembre 2023	Martes 05 de diciembre 2023
SUP-JDC-758/2023	Ever Manolo Morales Cartas	Se toma en cuenta lo manifestado por el actor respecto a que el plazo para la interposición de la demanda es a partir de la fecha de presentación de la misma al no haber constancia que acredite lo contrario	Jueves 21 de diciembre de 2023



Por otra parte, en relación a las demandas de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-75/2024, SUP-JDC-76/2024, SUP-JDC-77/2024, SUP-JDC-78/2024, SUP-JDC-79/2024, SUP-JDC-80/2024, se estima que tales medios de impugnación se presentaron en tiempo, toda vez que las partes manifestaron bajo protesta de decir verdad tener conocimiento del acuerdo INE/CG602/2023 al recibir o notificar el oficio INE-JAL-JLE-VE-0052/2024 de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral del Estado de Jalisco el dieciséis de enero pasado, mediante el cual se da contestación al escrito presentado por las ahora partes actoras el trece de diciembre anterior.

En ese tenor, el plazo para promover los referidos juicios transcurrió del diecisiete al veinte de enero del año en curso, por lo que, si las demandas se presentaron en este último día, de acuerdo al sello de recepción de la oficialía de partes de la Sala Regional Guadalajara, resulta evidente que se presentaron de manera oportuna.

Es menester mencionar que tal y como se expuso en párrafos precedentes, si bien el acuerdo impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero pasado, tal situación no permite advertir que desde esa fecha las partes actoras tuvieron conocimiento del acto impugnado.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Lo anterior, ya que los actores se encuentran reclusos en centros penitenciarios y no se advierten elementos de prueba que permitan afirmar que tuvieron a su alcance a través de algún instrumento o medio físico o electrónico la publicación del referido Diario Oficial de la Federación en el cual se insertó el acuerdo controvertido para el efecto de su impugnación dentro del plazo previsto para ello.

Esto es, en los presentes juicios deben tomarse en cuenta determinadas particularidades; obstáculos materiales y técnicos, y circunstancias físicas y sociales derivadas de su condición de reclusión, a fin de que los accionantes estén en posibilidades de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, y así determinar la oportunidad de la interposición de los medios de impugnación.

En el caso, no se advierten constancias por las cuales se pueda concluir que las partes actoras tuvieron posibilidad de conocer el acto impugnado mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación al estar en reclusión en un centro penitenciario, por lo cual, no se les puede exigir que presentaran su demanda dentro de los cuatro días posteriores a que surtió efecto esa publicación.

De ahí que se desestimen la causal de improcedencia hecha valer por la Dirección Jurídica del INE en relación con la extemporaneidad en la presentación de las demandas.



3.3. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos, porque los juicios fueron promovidos por propio derecho, por personas privadas de su libertad, en situación de prisión preventiva.

A su vez, los actores alegan la vulneración a su derecho al voto activo, al aprobar el Consejo General del INE, por el que se emiten los "LINEAMIENTOS, MODELO DE OPERACIÓN Y LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL PARA LA ORGANIZACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA EN EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTES 2023- 2024" y su pretensión consiste en que se revoque la resolución para efectos de que la responsable emita una nueva en el que se garantice el derecho al voto de las personas en prisión preventiva de los estados donde no se encuentre regulada la normatividad local aplicable.

Por tanto, las partes actoras cuentan con interés jurídico para impugnar el acuerdo controvertido ya que quienes promueve son personas que se encuentran en prisión preventiva, por su propio derecho, en defensa de un derecho político-electoral que estima le ha sido violado por parte de la autoridad responsable, ello con independencia de que el actor del juicio SUP-JDC-660/2023 aduzca contar con un interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado al ser indígena otomí en situación de prisión preventiva.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

En ese tenor se desestima la causal de improcedencia sostenida por la Junta Local Ejecutiva del INE en Jalisco en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-75/2024, SUP-JDC-76/2024, SUP-JDC-77/2024, SUP-JDC-78/2024, SUP-JDC-79/2024, SUP-JDC-80/2024, respecto a que el oficio INE-JAL-JLE-VE-0052/2024 no vulnera ninguna garantía de los promoventes ya que dicho oficio no es materia de *litis* en los presentes juicios, ya que el acto impugnado es el acuerdo INE/CG602/2023 del Consejo General del INE.

3.4. Definitividad. Este requisito se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé ningún otro medio de impugnación que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

CUARTO. Estudio de fondo.

a. Planteamientos.

Del análisis de los escritos de demanda, se colige que la pretensión fundamental de los actores consiste en que se revoque el acuerdo controvertido, al estimar que resulta violatorio o se transgrede del derecho humano a votar de las personas en prisión preventiva sin sentencia, que se encuentran en centros de readaptación social en entidades federativas cuyas legislaciones no tienen regulada expresamente esa forma de votación, aunado a que se vulneró lo determinado en la sentencia emitida en los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado.



En adición, apuntan que la autoridad nacional se excedió su ámbito de competencias con la emisión del acuerdo en comento, así como que definió requisitos como es el relativo a que sólo se reconoce en entidades federativas donde se ha legislado, que injustificadamente reducen el universo de personas que efectivamente podrán ejercer su derecho bajo la referida modalidad en la próxima contienda electoral.

b. Contestación a los agravios.

b.1. En concepto de esta Sala Superior las alegaciones de los recurrentes en torno a que el acuerdo impugnado, restringe su derecho a votar en elecciones locales que no tienen regulado el derecho al voto en prisión preventiva son **infundados**, toda vez que el reconocimiento que esta Sala Superior dio a ese derecho fundamental de votar, en principio quedó acotado para su implementación para la elección presidencial, por lo que si lo extendió también a ciertas entidades locales, más bien implicó la maximización del ejercicio de dicha modalidad de sufragio, aunado a que el acuerdo impugnado en forma alguna se vulnera el principio de universalidad del voto, porque todas las personas en prisión preventiva que cumplan los requisitos, podrán votar para la elección presidencial. Es decir, podrán votar en 32 entidades federativas en las que se involucran 282 centros penitenciarios, tal y como lo señala la responsable en el acuerdo controvertido, lo cual se evidenciará a continuación:

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

-Sentencia SUP-JDC-352/2018 y su acumulado

Al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano citados, en lo que interesa, este órgano jurisdiccional federal concluyó que **las personas en prisión preventiva sí tienen derecho a votar** porque se encontraban amparadas bajo la presunción de inocencia, de ahí que era necesario eliminar obstáculos y ejecutar medidas que hiciera posible ese derecho.

Para lograr tal objetivo, se estimó que el INE desarrollaría una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados, de ahí que de manera paulatina y progresiva implementaría un programa antes del año dos mil veinticuatro.

Para ello, el INE debía tomar en cuenta una muestra representativa de las personas en prisión que abarcara todas las circunscripciones y diversos distritos electorales, debiendo tomar en cuenta varios reclusorios, en distintas entidades federativas, que abarcaran una parte representativa en cada una de las circunscripciones electorales.

Igualmente, el programa debía implementarse tanto en centros de reclusión femenil como varonil, con perspectiva de género e interculturalidad.



En adición, se destacó que la autoridad electoral debía coordinarse con las autoridades penitenciarias competentes, con la finalidad de implementar el ejercicio del voto de las personas procesadas en reclusión, con un enfoque de máxima protección de derechos humanos.

En contexto, se razonó que dado que la elección presidencial de dos mil dieciocho había transcurrido, y dada la complejidad en la implementación de dicha forma de sufragio, el INE implementaría un programa en un plazo razonable, de tal manera que el derecho de las personas en prisión preventiva se garantizara para las elecciones de dos mil veinticuatro, quedando en el ámbito de atribuciones de la autoridad electoral nacional, identificar si el ejercicio del derecho al voto **se aplicaría solo a la elección presidencial o a otras elecciones.**

Finalmente, se dio vista para efectos de conocimiento, a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los correspondientes órganos legislativos de todas las entidades federativas.

-Actuaciones por parte de la autoridad nacional electoral

En la especie, el INE ha efectuado diversas acciones o actividades a fin de verificar y analizar la viabilidad técnica, material, administrativa, financiera, para la instrumentación en las entidades federativas sobre la modalidad del voto de las personas en prisión preventiva, por lo que su

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

reconocimiento en cuanto a su instrumentación se está efectuando de manera gradual.

Así las cosas, el tres de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG97/2021, relacionado con el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva, en el que se establecieron los aspectos técnicos, operativos y procedimentales bajo los cuales se proponía la implementación de la prueba piloto del sufragio para las personas en prisión preventiva, así como los procesos y actividades que desarrollarán los distintos órganos del INE, así como el apoyo y colaboración de las autoridades penitenciarias del orden federal, para determinar cómo sería la intervención en aquellas tareas en las que su participación sería necesaria.

Asimismo, se indicó que en coordinación con autoridades, se instaló un grupo de trabajo interinstitucional conformado por los representantes de la Subsecretaría de Seguridad Pública y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, así como los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Dirección Jurídica y el Jefe de Oficina de la Secretaría Ejecutiva, del INE, a efecto de coordinar actividades y tomar acuerdos que permitieran llevar a cabo la prueba del voto en prisión.

Por otra parte, señaló que, a fin de garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, con la finalidad



que, en el año 2024, las referidas personas puedan ejercer su derecho al voto activo, la prueba piloto se realizaría **en el Proceso Electoral Federal 2020-2021**.

Además, refirió que el Modelo de Operación estaría diseñado en tres fases:

- I. Actividades Previa a la Jornada Electoral
- II. Actividades del Voto Anticipado
- III. Programación de la prueba piloto

En tal sentido, el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, presentó ante el Consejo General del INE, el Informe Final de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva, concluyendo que si bien la ejecución de la prueba fue un ejercicio exitoso, se identificaron aspectos susceptibles de mejora que llevaban a concluir que el ejercicio en cuestión aún requería de un mayor número de ejercicios piloto que permitieran ponerlo a prueba.

Posterior, el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, la autoridad responsable mediante el acuerdo INE/CG1792/2021, aprobó los Lineamientos y el Modelo de Operación del voto de las personas en prisión preventiva para el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el **Estado de Hidalgo**.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

Dentro de la motivación que se sostuvo, se indicó que el Instituto contaba con la experiencia de la organización generada al dar cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados, derivado de que el proceso electoral federal 2020-2021, implementó la prueba piloto de las personas en prisión preventiva.

Posterior, el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, se presentó en la Comisión Temporal de Seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2021-2022, el Informe final del voto de las personas en prisión preventiva en el Estado de Hidalgo, dentro del cual se incluyeron algunas líneas de acción con el objeto de detectar áreas de oportunidad que permitieran optimizar los procedimientos y acciones del voto de las personas en prisión preventiva, con miras a su implementación, en su caso, en los procesos electorales de 2023 y 2024, dentro de las que destacaron:

- Establecer canales de comunicación entre el Instituto a través de las Juntas Locales Ejecutivas del INE y las autoridades de Seguridad Pública Estatales, previo a la aprobación de los Lineamientos y Modelos de Operación para el voto de las personas en prisión preventiva, con la finalidad conocer oportunamente: el número de personas en prisión preventiva y los centros penitenciarios en el Estado; que los mismos cuenten con las condiciones de seguridad e infraestructura necesarios para la implementación del voto de las



personas en prisión preventiva, así como, para el desarrollo de las actividades previas como son la difusión, la entrega de invitaciones y Solicitud de Inscripción Individual a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva; así como la posibilidad de que durante las actividades a desarrollar al interior de los centros penitenciarios estén presentes las representaciones partidistas y las personas acreditadas como observadoras electorales.

- Explorar la posibilidad de implementar en los futuros ejercicios, otros mecanismos de votación, como el voto mediante urna electrónica y, posteriormente, el voto por Internet, en la medida en que las condiciones de los centros penitenciarios lo permitan. Esto, con el propósito de que el Instituto ofrezca las mejores alternativas a las PPP para ejercer de manera pronta y efectiva su derecho al voto, bajo criterios en los que busque también reducir procedimientos y/o actividades, como la aprobación, producción y distribución de documentación electoral.

En seguimiento a los trabajos, el siete de septiembre de dos mil veintidós, la Presidencia de la Comisión de Organización Electoral presentó al Consejo General, ambos del INE, un análisis sobre las formas de votación anticipada en el mundo y de los mecanismos para instrumentar el voto anticipado en grupos poblacionales con calidad específica en México, en el que se refirieron las circunstancias que dieron origen a la

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

implementación del voto de las personas en prisión preventiva.

En consonancia, el veintinueve de noviembre del dos mil veintidós, la autoridad responsable, mediante el acuerdo INE/CG822/2022 aprobó los Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para la organización de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en **Coahuila y el Estado de México**.

Por otra parte, dando seguimiento a los trabajos, el diecisiete de julio de dos mil veintitrés, se presentó ante la Comisión Temporal de Seguimiento a los Procesos Electorales Locales 2023, el Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los Estados de Coahuila de Zaragoza y México, en el que se señaló que las acciones instrumentadas por todas las áreas del INE y los OPLES, se desarrollaron en tiempo y conforme lo establecido en los Lineamientos y el Modelo de Operación, lo que permitió la ejecución exitosa de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en esos procesos electorales, sin que de la información proporcionada por dichas áreas se desprendieran mayores incidencias; no obstante, de manera complementaria se señalaron diversas líneas de acción, a fin de detectar áreas de oportunidad que permitieran optimizar los procedimientos y acciones del voto de las personas en



prisión preventiva con miras a su implementación en el Proceso Electoral 2023-2024, dentro de las que destacaron:

- Revisar el procedimiento para la conformación del Listado Nominal de Electores en Prisión Preventiva, a la luz de las determinaciones y criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver diversos medios de impugnación, así como las implicaciones operativas de los mismos
- Revisar la viabilidad de descentralizar las actividades de escrutinio y cómputo del voto de las personas en prisión preventiva a los Consejos Distritales, en virtud del aumento considerable en futuros ejercicios del número de personas en prisión preventiva que ejerzan su voto.
- Establecer mecanismos para sistematizar y homogeneizar la recopilación de la información que se genere con motivo de las actividades del voto de las personas en prisión preventiva.

El veintisiete de octubre de dos mil veintitrés, se presentó ante la Comisión de Capacitación y Organización Electoral del INE, para su conocimiento y en su caso, la aprobación para poner a consideración del Consejo General, el Proyecto de Acuerdo, 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.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

-Alcances del acuerdo controvertido

El tres de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG602/2023 por el que 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 acatamiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior.

De esa suerte puntualizó que correspondía al Instituto, maximizar y potencializar ese derecho, con la finalidad de garantizar la emisión del sufragio a través de la implementación de medidas y mecanismos con procedimientos que permitieran su realización.

En igual sentido, estimó que se le dio plena libertad al Instituto para que definiera el modelo de votación para las personas que se encuentran en prisión preventiva, por lo que determinó que para el caso de las elecciones federales de **2024 sería la Presidencia el cargo a elegir.**

Igualmente, puntualizó que se desarrolló para las elecciones federales 2021, así como las locales de 2022 en Hidalgo y 2023 en el Estado de México y Coahuila, un mecanismo que garantizó el voto activo de las personas en prisión preventiva, de ahí que se contaba con la experiencia necesaria para su



instrumentación en el proceso electoral federal como en los locales.

En adición, la autoridad responsable señaló que, derivado de las necesidades y posibilidades administrativas, financieras y operativas identificadas por el INE en los ejercicios previos del voto de personas en prisión preventiva, tales como: la producción, distribución, intercambio y resguardo de la documentación electoral; el procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación; la difusión y voto informado; y con la finalidad de que se garantizara el derecho al voto de las personas en prisión preventiva a nivel nacional para el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, en los 32 estados de la República Mexicana, los Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral, **plantean llevar a cabo el voto de las personas en prisión preventiva para las elecciones a la Presidencia y, a nivel local, por los cargos en las entidades que prevean la instrumentación de esta modalidad de votación.**

Así, del informe integral de la evaluación de la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión preventiva, de noviembre de dos mil veintitrés, se advierte el siguiente trabajo de la autoridad responsable:

- El Modelo de Operación, identificó tres fases de desarrollo de la implementación de la Prueba Piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Local

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

- o Fase I (Actividades previas a la jornada). La cual constituía la determinación de centros penitenciarios para el voto de las personas en prisión preventiva, la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva, la estrategia de difusión, el diseño y producción de documentación y materiales electorales, integración y envío de los Sobres Paquetes Electorales de Seguridad de Oficinas Centrales, la integración de las Mesas de Escrutinio y Cómputo y capacitación electoral y; observación electoral.
- o Fase II (Actividades del voto de las personas en prisión preventiva). Constituía la votación anticipada al interior de los centros penitenciarios.
- o Fase III (Actividades posteriores al voto de las personas en prisión preventiva). Constituía el escrutinio y cómputo de la votación en las Mesas de Escrutinio y Cómputo y la incorporación de resultados al PREP, al sistema de registro de actas y cómputos distritales.

La relatoría antes señalada, sirve de sustento para colegir que el acuerdo impugnado, al establecer que sólo en entidades locales que tenga legislado el derecho de voto de personas en prisión preventiva, podrán implementar esa forma de



sufragio durante el proceso electoral concurrente 2023-2024, no resulta ilegal; lo anterior, si se toma como punto de partida que al emitirse la sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-352/2018 y su acumulado, se dejó al arbitrio de la autoridad nacional electoral definir si para el proceso electoral en curso, lo aplicaría solo para la elección presidencial o lo extendería a otras elecciones de acuerdo a la existencia de las condiciones técnicas, materiales y financieras.

Efectivamente, no debe pasarse por alto que esta Sala Superior determinó en un sentido amplio, que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar, correspondiendo al Instituto Nacional Electoral, como autoridad nacional, maximizar y potencializar ese derecho, con la finalidad de garantizar la emisión de esa modalidad de sufragio a través de la implementación de medidas y mecanismos con procedimientos que permitan su realización, en coadyuvancia con los OPLES, de forma coordinada.

En tal sentido, resulta patente que la referida autoridad nacional, en conjunto con algunos organismos electorales locales, a partir del ejercicio piloto que a nivel federal realizó en las elecciones de diputados federales – en cinco centros de readaptación social ubicados dentro de las cinco circunscripciones plurinominales -; su ejecución en el Estado de Hidalgo (gobernador); y finalmente la prueba piloto que desarrolló para las elecciones de Coahuila (gubernatura y diputaciones locales) y Estado de México (gobernador), dan

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

cuenta que progresivamente, ha venido ensanchando el mecanismo de ejercicio del voto para personas que se encuentran en prisión preventiva, para lo cual ha aprobado y perfeccionando un modelo de operación en donde se han definido los aspectos técnicos, operativos y procedimentales de esa modalidad de sufragio.

De esa suerte, desde la emisión de la sentencia en comento, ha estado realizando diversas acciones conforme a sus atribuciones, a fin de llevar la instrumentación de la votación referida progresiva y gradual, en distintos niveles, optando porque esa potestad que se le dio, que sólo aplicaría en la elección presidencial, en donde sumará a las 32 entidades del país y a 282 centros penitenciarios, para que potencialmente pueda participar una población de 91, 792 personas reclusas.

Para tal fin, la autoridad nacional ha establecido los aspectos técnicos, operativos y procedimentales que, en cada caso, deberán de observarse a partir de las experiencias precisamente recogidas de los ejercicios de las pruebas que con antelación ha realizado tanto para la elección federal 2020-2021, como en algunas entidades federativas, lo cual le ha servido para incorporar aspectos susceptibles de mejora, como son: a) el procedimiento para la conformación de la lista nominal del electorado en prisión preventiva para el proceso electoral concurrente, específicamente para recabar los datos biométricos de las personas en dicha situación, así como las áreas de mejora relacionadas con la



expansión y progresividad en materia del derecho a la identidad; b) la integración de los sobres del paquete electoral de seguridad del voto de personas en prisión preventiva que contienen la documentación electoral a cargo de las juntas locales ejecutivas del Instituto Nacional Electoral; c) la instalación de las mesas de escrutinio y cómputo a cargo de los Consejos Distritales del Instituto y, d) la determinación del domicilio de las personas sujetas a prisión que será considerado para efectos de la emisión de su voto.

Dicho lo anterior, contrariamente a lo alegado por las partes actoras, resulta inexacto que el acuerdo materia de controversia, vulnere el principio de universalidad del voto, o anule el derecho humano de las personas en prisión preventiva que se encuentran en centros de readaptación social en entidades federativas cuyas legislaciones no se encuentre regulado el derecho al voto, ya que no debe pasarse por alto que el reconocimiento de ese derecho a votar para ese sector vulnerable, que esta máxima instancia jurisdiccional realizó, como se ha venido diciendo, pasa por un ejercicio progresivo de gradualidad, en el que se mandató precisamente que para las elecciones del año en curso, se garantizara ese derecho sólo para la elección presidencial, por lo que las personas en prisión preventiva, que cumplan las exigencias establecidas, podrán ejercer su voto activo para dicho proceso electivo.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

En atención a lo narrado, es inexacto que se viole el derecho al voto de los enjuiciantes, puesto que el ejercicio del derecho en comento, dada su situación particular en la cual hay una privación de la libertad mandatada judicialmente, atraviesa por un proceso evolutivo, en donde si bien hay una determinación de carácter judicial que potencializa la posibilidad de que tengan derecho a sufragar, ese derecho está sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones fácticas que, en estos momentos, no están presentes para el tipo de elecciones sobre las que alegan tienen derecho a participar.

Tal situación, no es violatorio de su derecho humano al voto activo, puesto que como quedó anotado en líneas previas, a partir de su reconocimiento, el Instituto Nacional Electoral quedó en plena libertad de atribuciones para fijarlo, a fin de que fuera garantizado para las elecciones del dos mil veinticuatro, al menos, en la elección presidencial, lo cual con la emisión del acuerdo impugnado colmó, pues ahí claramente precisa que será para ese tipo de elección federal; empero, adicionalmente potencializó el derecho en cuestión, al incorporar, para ese mismo proceso comicial a entidades que cuenten regulado ese derecho.

Sobre esto último, es de destacar que si bien la falta de regulación de base estatal, no podría estimarse como un impedimento para el ejercicio del sufragio bajo la modalidad comentada, pues el mismo tuvo un reconocimiento de base constitucional y convencional, a partir de la interpretación sistemática que esta Sala Superior realizó de los artículos 1,



párrafos primero y segundo; 35, fracción I, 38, fracción II y 20, Apartado B, de la Norma Fundamental, en relación con los numerales 14, párrafo segundo y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la modulación que realizó la autoridad nacional electoral, debe ser entendida en el sentido de que además del desarrollo de la participación de reclusos en la elección presidencial, buscó potencializar el ejercicio del derecho en cuestión, en aquellas entidades que tenían legislado ese derecho, precisamente por la existencia de mandatos estatales que lo reconocían en sede local.

De esa suerte, ante tal reconocimiento local quedó abierta la posibilidad de que concurrentemente tanto autoridad nacional, como dichos OPLES, pudieran incluir la referida modalidad de sufragio en sus respectivas entidades.

Dicho de otro modo, el incorporar el que puedan participar entidades como Hidalgo, Ciudad de México y Chiapas – pues son las que tienen regulación-, no debe entenderse como restrictivo, sino más bien un ejercicio maximizador de derechos, en donde la autoridad nacional electoral y algunos OPLES, han intervenido conjuntamente para materializar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva que no tienen sentencia firme en sus entidades.

Ciertamente de no haberlo considerado así, a pesar de existir reconocimientos estatales de esa forma de sufragio,

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

implicaría desconocer precisamente el mandato que en sede local se generó, a fin de que, personas reclusas en Centros Penitenciarios de las entidades federativas citadas, pudieran emitir su sufragio.

En la lógica apuntada, no resulta válida la premisa de la cual parten los inconformes, en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral acotó su derecho a participar en elecciones locales que no tienen regulado el derecho a voto de personas en prisión preventiva, pues una lectura integral de lo que este tribunal mandó realizar al emitir sentencia en el expediente SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados, en correlación con el acuerdo emitido por la autoridad nacional electoral, lo que realmente permite advertir es que esta última buscó no solo acatar lo que se le mandató realizara en el ámbito de sus atribuciones, sino que fue más allá, paralelamente con algunas autoridades electorales locales, incorporar entidades con procesos locales que también tenían reconocido el derecho en cuestión en su legislación, para de una vez, incorporarlos a la dinámica de permitir a un mayor número de reclusos sujetos a procesos penales, previo el cumplimiento de ciertas exigencias, ejercer su derecho a votar.

Como resultado, si bien no se contempla en el acuerdo impugnado la participación de las 32 entidades, para implementar el derecho al voto en prisión preventiva, tratándose de elecciones locales, ello no torna que el ejercicio en comento ilegal, puesto que la multicitada



sentencia de esta Sala Superior, como primer paso, reconoció el derecho al voto para ese grupo desprotegido que está en reclusión sin una sentencia y, como segundo, consideró su implementación en forma paulatina, en principio, sólo para la elección presidencial, donde todas las personas en prisión preventiva, que cumplan los requisitos para ello, podrán votar para dicha elección en 32 entidades federativas en las que se involucran 282 centros penitenciarios.

De ahí que si la autoridad nacional lo está extendiendo para que también se pueda dar en algunas elecciones locales que ya lo consagran, ello de suyo, debe entenderse como un esfuerzo institucional adicional de colaboración, a lo que principalmente se le mandató debía realizar para el presente año electoral, pues no debemos perder de vista que la implementación material del ejercicio al derecho al voto bajo la modalidad apuntada, exige un trabajo técnico complejo en el que se encuentran involucradas no sólo distintas áreas del Instituto Nacional Electoral, sino participan también organismos públicos locales, al ser una atribución concurrente entre el INE y los OPLES, así como autoridades de seguridad y penitenciarias.

De ahí que **no le asista la razón** a las partes actoras cuando aducen la vulneración a lo establecido en la sentencia de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-352/2018 y sus acumulados.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

En tal consecución de ideas, si bien lo óptimo sería que todas las personas que se encuentran en prisión preventiva, pudieran sufragar en las distintas elecciones en las entidades en las que materialmente se encuentran recluidas, es un ejercicio que tendrá que irse ampliando de acuerdo a las capacidades administrativas, técnicas, operativas y financieras del Instituto Nacional Electoral y los propios organismos públicos electorales, bajo un criterio de progresividad y no regresividad, pues tal y como se ha constatado, al margen de la prueba piloto que se desarrolló durante el proceso electoral federal 2021-2022, también tuvo experiencias exitosas en algunas entidades del país, tratándose de elecciones locales.

En esa tesitura, resulta patente que no se da la violación alegada por los inconformes, puesto que al margen de que se está garantizando la participación de un número significativo de personas en reclusión preventiva, para la elección de presidencial, en donde por cierto, se está considerando el Centro Varonil San Francisco Tanivet, municipio de Tlacolula de Matamoros, del Estado de Oaxaca, -lugar donde se encuentran recluidos cuatro de los ahora actores-¹², no lo es menos que ese ejercicio correrá también en paralelo en las entidades de Hidalgo, Ciudad de México y Chiapas, para el voto en prisión preventiva en elecciones locales, como una medida adicional de inclusión y nivelación respecto de dicho grupo social, para lo cual

¹² De acuerdo a lo manifestado por la autoridad responsable en la página 16 del informe circunstanciado.



deberán celebrarse con los organismos públicos que actualicen la hipótesis señalada, los anexos técnicos de los convenios generales de coordinación y colaboración entre el Instituto Nacional Electoral, los OPLES y las Secretarías de Seguridad Públicas competentes.

No obstante la conclusión a la que se arriba, y tomando en cuenta que la implementación del voto de los presos para elecciones locales en las entidades federativas es una atribución concurrente entre el INE y los OPLES, es decir, corresponde de forma coordinada tanto al INE como a los OPLES llevarlo a cabo, es de **vincular** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), y a los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), para que en un ejercicio de progresividad y no regresividad del derecho humano a votar de las personas en prisión preventiva sin sentencia, continúen en próximas elecciones locales con su materialización, tomando en cuenta sus capacidades administrativas, operativas y presupuestales, para lo cual deberán establecer la coordinación y colaboración a fin de implementar y garantizar dicho derecho en las elecciones que tienen a su cargo.

Lo anterior, tomando en cuenta que el reconocimiento, implementación o instrumentación del derecho a votar de las personas privadas de su libertad en los centros de readaptación social en elecciones locales constituye una competencia de ejercicio potestativo para las autoridades electoral locales (OPLES), por lo que cuentan con la libertad

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

para emitir los Lineamientos o reglamentación que consideren necesaria para su implementación o instrumentación con la coordinación y colaboración que solicite al Instituto Nacional Electoral (INE), tomando en cuenta que en los casos en que haya legislación en las entidades federativas se deberá estar a lo previsto en ella.

Asimismo, **se da vista** a los Congresos de las entidades federativas para que determine, en el ámbito de sus atribuciones, lo que considere al respecto.

b.2. En otro orden de ideas, las partes actoras sostienen que, con la aprobación del acuerdo impugnado, el INE excedió sus facultades, ya que la emisión de tales Lineamientos les corresponde expedirlos a los OPLES, transgrediendo con ello los derechos de las personas en prisión preventiva a acceder en condiciones de igualdad a votar por los cargos públicos, derecho que se encuentra reconocido no solo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en diferentes instrumentos internacionales.

A juicio de esta Sala Superior los agravios se estiman **infundados** en razón de que tal y como se expuso en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018¹³, el Instituto Nacional Electoral tiene atribuciones para implementar el ejercicio del derecho al voto activo de las personas que se encuentran en

¹³ Ver página 42 de la sentencia dictada en los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018.



prisión preventiva en la elección presidencial, porque se trata de una facultad implícita derivada de otra explícita, relacionada con el fin constitucionalmente conferido al INE como el organismo público autónomo encargado de la organización electoral¹⁴, por lo que en un ejercicio de coadyuvancia con los Organismos Públicos Locales (OPLES), se coordinará con tales autoridades para establecer los mecanismos de coordinación para la emisión de este tipo de votación en cada proceso electoral local, con base en el plan integral y en los convenios que en su caso suscriban, a fin de garantizar de manera paulatina y progresiva el derecho a votar de las personas en prisión preventiva, al ser una atribución concurrente entre el INE y los OPLES.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartados A, B y C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos autónomos de la materia, en las entidades federativas son, en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades encargadas de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones.

Esto es, al Instituto Nacional Electoral le corresponde ejercer sus facultades en relación con los procesos electorales federales y locales, aunado a que cuenta con la atribución de atraer los asuntos de la competencia de los organismos

¹⁴ De conformidad con el criterio sostenido en la tesis jurisprudencial 16/2010, de rubro: "FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

públicos locales en la materia, de conformidad con los supuestos contemplados en la Ley, así como para delegar a esas autoridades locales aquellas que, en principio, le corresponda ejercer.

Asimismo, los Organismos Públicos Locales en Materia Electoral tienen a su cargo las elecciones locales y ejercen todas las facultades no reservadas al Instituto Nacional Electoral, en términos de lo señalado en la Constitución General y con base en las constituciones y leyes electorales de la respectiva entidad federativa.

En ese tenor, la implementación e instrumentación de esta modalidad de votación, por sus implicaciones en las elecciones locales, exige de la coordinación entre el INE con los OPLES, ya que es una atribución concurrente entre ambas autoridades para el desarrollo del voto en las elecciones locales.

Por tanto, si bien en la sentencia emitida en los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado se ordenó la implementación de la votación para la presidencia u otras elecciones, sin embargo, ello no excluye que los OPLES puedan llevar a cabo o instrumentar la votación en la parte que les corresponda.

Tan es así, que en el acuerdo impugnado no se prohibió que se ejerciera el voto activo de las personas de las personas en reclusión sin sentencia ejecutoria en las entidades



federativas, sino lo que se sostuvo fue precisamente establecer un mecanismo de coordinación o colaboración entre el INE y los Organismos Públicos Locales cuya entidad federativa contemplara su instrumentación, tomando en cuenta la viabilidad material, técnica y financiera, para el ejercicio del derecho al sufragio para cargos locales en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.

De ahí que la implementación e instrumentación del derecho que tiene este grupo de personas ciudadanas, quedaron inmersas en la valoración de las condiciones que objetiva y razonablemente hizo el INE en el ámbito del ejercicio de sus atribuciones y competencia para poder llevar a cabo su materialización, por ser la autoridad a cargo de la organización, difusión, desarrollo, cómputo y resultados de la elección federal para el cargo de la Presidencia de la República, de conformidad con lo señalado en la ejecutoria emitida en los juicios SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018.

Para ello, en el Acuerdo controvertido se establece la instrucción a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para que, a través de la Dirección Jurídica y la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, se celebren con dichos organismos cuya entidad haya regulado tal modalidad de votación, de acuerdo con la viabilidad correspondiente para su implementación, los Anexos Técnicos de los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración; y para que a más tardar en el mes de

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

diciembre de 2023, sean celebrados los Convenios Marco de Coordinación y Colaboración del voto de personas en prisión preventiva entre el INE, los OPLES y las Secretarías de Seguridad Pública, respectivamente.

Lo anterior es acorde con la libertad que cuentan las autoridades administrativas electorales locales, para establecer los Lineamientos o reglamentación correspondiente para la implementación de esta modalidad de votación en las elecciones locales.

Así, serán las propias autoridades electorales de las entidades federativas las que determinen la forma en que instrumentaran el modelo que más se adecue a sus necesidades, del voto activo de las personas en reclusión en elecciones para las gubernaturas, diputaciones locales o para la integración de los ayuntamientos, por lo que deben ponderar, por un lado, el derecho al voto de las personas en reclusión y, por otro, garantizar que este se ejerza en elecciones libres, auténticas y periódicas, en atención a las circunstancias de cada entidad federativa, principalmente porque ese derecho no es absoluto y, por tanto, puede estar sujeto válidamente a condiciones y limitaciones.

Por tanto, la instrumentación y reglamentación en cada entidad federativa resulta indispensable para que las personas en prisión preventiva puedan ejercer ese derecho, dado que la previsión para votar de las personas en prisión preventiva supone tomar diversas medidas y, en ocasiones,



enfrentar y superar dificultades técnicas y administrativas que requieren armonizar el ejercicio de ese derecho con otros principios que rigen la materia electoral.

En ese tenor, el ejercicio del derecho para votar de las personas en prisión preventiva en elecciones locales se encuentra sujeto a los mecanismos y a los lineamientos que para tal efecto emitan las autoridades electorales estatales a la cual se les confirió, entre otras cosas, su organización y desarrollo, por lo que se trata de un trabajo interinstitucional con interacción coordinada y colaborativa entre autoridades.

Esto es, la facultad con que cuenta el Instituto Nacional Electoral permite la suscripción de documentos de carácter instrumental con los OPLES, los cuales podrán ser objeto de ajustes y modificaciones en función de los convenios de colaboración, que se suscriban, en los que se establecerán las circunstancias, así como las modalidades con los que eventualmente participará cada uno de los Organismos Públicos Locales correspondientes a las entidades federativas. De ahí que **no les asista** la razón a los actores.

b.3. Por otro lado, se consideran **infundados** e **inoperantes**, los agravios relacionados con que el acuerdo impugnado viola sus derechos de seguridad y certeza jurídica.

Se otorga la calificación de **infundados** debido a que, los actores parten de una premisa errada al sostener que la

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

autoridad señalada como responsable estableció criterios para restringir el universo de personas en prisión preventiva con derecho al voto en los procesos electorales de las distintas entidades federativas.

En oposición a lo sustentado por los recurrentes, como ya se estableció en el análisis de los apartados previos, debe precisarse que el acuerdo controvertido solamente establece el modelo de operación y organización del voto de las personas en prisión preventiva del proceso electoral relacionado con la renovación de la Presidencia de la República y el esquema de coordinación con las entidades federativas que establecieron los mecanismos para el ejercicio del voto bajo esa modalidad.

En ese sentido, las partes actoras parte de una concepción inexacta de que, en tal acuerdo, se esté regulando o restringiendo el voto de las personas en reclusión sujetas a proceso judicial respecto a las elecciones a nivel local.

Efectivamente, del cuerpo del acuerdo controvertido, es posible advertir que la autoridad responsable determinó que, para el caso del ejercicio del voto bajo la modalidad que nos ocupa para las elecciones federales de 2024, sería la Presidencia de la República el cargo por el que se podría participar en los centros penitenciarios que contaran con las condiciones idóneas, lo cual fue conforme a lo sostenido en el juicio de la ciudadanía 352/2018 y su acumulado, que determinó que el INE debía identificar si el ejercicio del



derecho al voto se aplicaría solamente a la elección presidencial o a otras elecciones.

Asimismo, en tal acuerdo se prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación o colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales cuyas entidades federativas contemplen su instrumentación, para el ejercicio del derecho al sufragio para cargos locales en los procesos 2023-2024.

En ese sentido, contrario a lo planteado por las partes actoras no se prohibió el ejercicio del voto en la vertiente que nos ocupa en las entidades federativas pues esto se trata de un derecho reconocido a nivel constitucional, sino lo que se realizó fueron las previsiones para la operatividad de ese derecho en las entidades que definieron los mecanismos para su instrumentación.

En ese contexto, es incorrecto que la autoridad haya establecido como condición para el ejercicio del voto en las elecciones a nivel local el de residir en una las entidades federativas en las que se encuentre legislado ese derecho a favor de las personas bajo esa condición, pues se insiste el objetivo y la finalidad del acuerdo no es el reconocimiento de ese derecho constitucional, sino la de establecer los mecanismos y procedimientos idóneos para su operatividad en la elección federal y la locales que los instrumentaron.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

En ese sentido, es **infundado** el planteamiento de las partes actoras al partir de premisas erróneas sobre la imposición de requisitos para ejercer el derecho de voto por parte de las personas en prisión preventiva en las elecciones locales.

Por otra parte, se consideran **inoperantes** los conceptos de agravios en los que se sostiene que el modelo de operación establecido por la autoridad responsable restringe y vulnera el ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva, máxime que el INE determinó que solo se va a implementar dicha modalidad de votación en aquellos centros de reclusión en los que, de acuerdo con información de las autoridades de seguridad pública, cuenten con la infraestructura y condiciones de seguridad para su implementación.

Al respecto, las partes actoras argumentan que un modelo de operación en donde se consulta el panorama de seguridad de los Centros Penitenciarios para determinar la viabilidad de la instalación de mesas receptoras de votación restringe injustificada y desproporcionalmente el derecho de voto de las personas en prisión preventiva.

Ello, porque se deja a una autoridad distinta al Instituto Nacional Electoral la definición de la posibilidad efectiva de ejercer el voto, pues en el caso de que los centros de reclusión señalen la falta de garantías, la consecuencia inmediata es la imposibilidad de llevar a cabo el proceso de instalación de mesas receptoras de votación y emisión del



voto negando su ejercicio, por lo que incluso se propone un esquema o metodología diverso al modelo de operación establecido por la autoridad electoral administrativa.

En ese sentido, las partes actoras motivan lo indebido de la intervención de los centros penitenciarios en la rendición de los informes de seguridad e infraestructura adecuada para el desarrollo de las actividades para el ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva ante la posibilidad de que la información que emitan pudiera estar cargada en contra de la viabilidad del ejercicio del voto.

Así es, se sostiene que los sesgos o prejuicios persistentes (peligrosidad, delincuencia o pobreza) en las estructuras sociales pudieran permear la autoridad de tal manera que se afectaran negativamente el ejercicio del voto, por lo que otorgar esa discrecionalidad opera en contra del grupo vulnerable de la población en prisión preventiva.

En ese contexto, la calificación de la **inoperancia** de los planteamientos se sostiene, ya que se hacen depender de afirmaciones subjetivas y circunstancias inciertas como lo es la posibilidad de la actuación parcial de las autoridades, sin elemento de convicción alguno que lo sustente.

Efectivamente, es criterio reiterado de este Tribunal Electoral que, para expresar agravios en un medio de impugnación en materia electoral, las personas promoventes deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

acto reclamado. Si ello no se cumple, los planteamientos serán desestimados por el órgano jurisdiccional sin realizar su análisis de fondo.

Este supuesto en general ocurre principalmente cuando se actualiza alguna o algunas de las siguientes hipótesis:

- Que se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limiten a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, porque con esa repetición o abundamiento, en modo alguno se cuestionan frontalmente las consideraciones de la resolución o sentencia impugnada.
- Si del estudio que se realice se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones ese mismo concepto resulta no apto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte actora, ese concepto, aunque fundado, debe declararse ineficaz.
- Si los motivos de queja que se hacen valer resultan novedosos; es decir, que los mismos no le fueron planteados a la autoridad responsable y, por ende, el órgano de control constitucional no debe tomarlos en cuenta, pues hacerlo implicaría hacer una variación de la controversia de manera injustificada.



La actualización de los supuestos antes señalados trae consigo, como consecuencia directa, la calificación de ineficacia de los motivos de inconformidad por parte del órgano jurisdiccional; es decir, que estos no resulten aptos para cuestionar las consideraciones que sustentan el acto o el sentido de la resolución impugnada, según sea el caso.

Es de precisar que no se exige a quienes promueven plantear sus agravios bajo una formalidad específica, ya que para tenerlos por expresados sólo se requiere la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio; sin embargo, ello implica, como presupuesto mínimo, que a través de los agravios se confronte y cuestione lo determinado en la resolución controvertida.

Por ello, las aseveraciones planteadas por las partes son insuficientes para refutar el acuerdo del Instituto Nacional Electoral, al tratarse de argumentos vagos y genéricos, sin sustento, pues no existe en autos elementos de convicción alguno que sugiera que los órganos encargados de los órganos penitenciaron concertadamente actuaran en contra de alguien o algo con la finalidad de hacer nugatorio el derecho de voto de las personas sujetas a prisión preventiva, como lo sostienen las partes actoras como base en la formulación de su concepto de agravio.

Conforme con lo anterior, esta Sala Superior determina que, al haber resultado **infundados** e **inoperantes** los motivos de disenso, lo procedente es **confirmar** el acuerdo recurrido y

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

vincular, a la autoridad administrativa electoral nacional, así como a los Organismos Públicos Locales Electorales, **y dar vista** a los Congresos de las entidades federativas, para los efectos precisados.

Por los fundamentos y razones expuestas, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios en términos del considerando SEGUNDO de esta ejecutoria. Agréguese copia certificada de esta sentencia a los juicios acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo recurrido.

TERCERO. Se **vincula** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Electorales Locales y se **da vista** a los Congresos de las entidades federativas, en términos del considerando CUARTO de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan y, acto seguido, **archívense** los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal



Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN LOS JUICIOS DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-648/2023 y acumulados.¹⁵

1. Emito el presente **voto concurrente** en virtud de que, si bien coincido con la decisión de confirmar el acuerdo impugnado, me aparto de la vinculación para que sea el INE en coordinación con los OPLES quienes emitan las reglas respectivas en las próximas elecciones locales, pues considero que, previo a ello, es necesario que sean las legislaturas de las entidades federativas quienes emitan las normas correspondientes.

Contexto

2. Este asunto surge a partir de lo decidido por esta Sala Superior al dictar sentencia en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y acumulados, en los cuales se reconoció el derecho a votar de las personas en prisión preventiva y, ordenó al INE implementar un programa progresivo, con el fin de que en el proceso electoral del año 2024 se pudiera garantizar el derecho al voto de las personas en esa situación.
3. En acatamiento a lo anterior, el INE desplegó diversas actividades, entre ellas, la implementación de la prueba piloto ordenada, en las elecciones de las diputaciones federales en 2021; así como en los procesos locales de Hidalgo [2022], Estado de México y Coahuila [2023].
4. Finalmente, en noviembre del año pasado, el Consejo General

¹⁵ Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



del INE emitió el acuerdo INE/CG602/2023 por el que se aprobaron los lineamientos, el modelo de operación y la documentación para la organización del VPPP en el PEC 2023-2024.

5. Con posterioridad a éste, diversos ciudadanos en situación de prisión preventiva promovieron juicios de la ciudadanía en contra del referido acuerdo, entre otras cuestiones, por considerar que indebidamente se les impide ejercer su voto en las entidades cuyas legislaturas no habían reconocido este derecho.

Decisión de la Sala Superior

6. La sentencia aprobada considera que debe **confirmarse** el acuerdo impugnado, esencialmente, porque si bien se excluyeron a las entidades federativas cuyas legislaciones no tienen regulado el derecho al voto para ese sector vulnerable, no debe pasarse por alto que su reconocimiento pasa por un ejercicio progresivo de gradualidad, y que, para las elecciones del año en curso, solo se mandató garantizarla en la elección presidencial.
7. Así, la emisión del acuerdo impugnado no solo colmó esa instrucción, sino que, adicionalmente potencializó el derecho en cuestión, al incorporar, para este mismo proceso comicial a entidades que ya hubieren regulado ese derecho.
8. Esto porque, según se sostuvo, la falta de regulación por parte de las entidades federativas no era un impedimento para el ejercicio del sufragio bajo la modalidad comentada, pues la modulación que realizó la autoridad nacional electoral, buscó

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

potencializarlo en aquellas entidades que lo tenían legislado, precisamente por la existencia de mandatos estatales que lo reconocían en sede local.

9. En el fallo mayoritario, se razonó que el reconocimiento, implementación o instrumentación del derecho a votar de las personas privadas de su libertad en los centros de readaptación social en elecciones locales constituye una competencia de ejercicio potestativo para las autoridades electorales locales (OPLES), por lo que cuentan con la libertad para emitir los Lineamientos o reglamentación que consideren necesaria para su implementación o instrumentación con la coordinación y colaboración que solicite al Instituto Nacional Electoral (INE), tomando en cuenta que en los casos en que haya legislación en las entidades federativas se deberá estar a lo previsto en ella.
10. Bajo estas premisas se concluyó que la implementación del voto de las personas en prisión preventiva para elecciones locales en las entidades federativas es **una atribución concurrente** entre el INE y los OPLES, por lo que se les **vinculó** para que continúen materializando este derecho en próximas elecciones locales; asimismo se **dio vista** a los Congresos de las entidades federativas para que determinen lo que consideren al respecto.
11. Finalmente, el fallo aprobado reconoció que el INE tiene las atribuciones para implementar el ejercicio del derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva y consideró que, en **un ejercicio de coadyuvancia con los OPLES**, se deben establecer los mecanismos de coordinación para la emisión de este tipo de votación en cada proceso electoral local.



Razones del voto

12. Como mencioné, si bien comparto la confirmación del acuerdo, esencialmente porque, en mi concepto, el INE dio cumplimiento a lo ordenado por esta Sala en la sentencia SUP-JDC-352/2018 y su acumulado; al implementar el voto de las personas en prisión preventiva para la elección presidencial de este año y, en el caso de elecciones locales, en las entidades cuyas legislaturas que ya lo han reconocido.
13. Tal postura se justifica a continuación:
14. Debemos tener presente los efectos de la sentencia referida en el párrafo anterior por la que se vinculó al INE a implementar progresivamente un programa para garantizar el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva con el objetivo de materializarlo en el proceso electoral de este año.
15. Para lograr lo anterior, el INE debería realizar una primera etapa (prueba piloto) con una muestra representativa de personas en prisión preventiva en todas las circunscripciones y distritos electorales. Se dijo que el INE identificaría si el ejercicio del derecho al voto se aplicaría solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.
16. Además, se autorizó la coordinación con autoridades penitenciarias y jurisdiccionales, y se consideró prudente informar a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a los órganos legislativos estatales.
17. Ahora bien, en los juicios que ahora se resuelven, se atienden los

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

planteamientos de ciudadanos en situación de prisión preventiva de los estados de Oaxaca y Jalisco, quienes argumentan que **el INE debió incluir a todos los estados en el reconocimiento del derecho al voto de personas en prisión preventiva.**

18. Los actores sostienen que limitar el ejercicio del voto en elecciones locales a solo tres entidades [las que tienen reconocido el derecho en su normativa] podría considerarse un incumplimiento a lo ordenado por este Tribunal y una falta de progresividad en el reconocimiento del derecho.
19. Además, consideran que el INE se extralimitó en sus atribuciones pues la emisión de los lineamientos para el caso de las elecciones locales correspondía a los OPLES.
20. Conforme a lo expuesto, comparto que, en el caso, no existe un incumplimiento por parte del INE con la emisión del acuerdo ahora impugnado, pues conforme a lo resuelto en sentencia emitida en el año 2019, la implementación del voto en favor de las personas en prisión preventiva se delimitó, en principio, a la elección presidencial del año 2024, situación que se colma con la emisión de los lineamientos que motivaron estos juicios.
21. Por otro lado, el hecho de que, en el acuerdo impugnado, en relación con las elecciones locales, solo se hubieran incluido a las tres entidades cuyas legislaturas han regulado este tema, me parece jurídicamente adecuado, pues con ello los órganos legislativos correspondientes han establecido un marco legal que le permite al INE, —como autoridad nacional encargada de organizar procesos comiciales—, establecer el mecanismo idóneo para materializarlo en este proceso concurrente.



22. Ello en concordancia con los principios que sostienen el sistema jurídico nacional electoral, relacionado con las competencias de los estados y de la federación, y en el que se atribuye a las legislaturas locales la facultad de regular sus elecciones.
23. En primer lugar, es importante considerar que conforme al artículo 40 de la Constitución general, México es una República Federal compuesta por estados libres y soberanos unidos en una federación.
24. Al respecto, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas atiende a un sistema residual en el que todo aquello que no esté expresamente conferido a la Federación se entenderá reservado a los estados.
25. En ese contexto, el constituyente atribuyó al Congreso de la Unión la expedición de leyes generales en materia electoral o de partidos políticos en las que se distribuirían las competencias entre la Federación y las entidades federativas y, por otro lado, previó las facultades legislativas que en materia electoral tendrían las legislaturas locales, entre las que se encuentra la emisión de regulación en la renovación de cargos públicos locales como es la gubernatura, las diputaciones y los ayuntamientos.
26. En razón de ello el artículo 116 de nuestra Constitución dispone que la elección de las gubernaturas de las entidades y sus legislaturas se efectuará en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.
27. Por otro lado, estas mismas disposiciones, señalan que los organismos públicos locales son quienes, en principio, tienen encomendada la organización de los procesos comiciales que

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

estén relacionadas con aspectos propios de su entidad federativa, incluidos por supuesto, la renovación de las gubernaturas, integrantes de su congreso y de sus ayuntamientos.

28. De ese modo, es evidente que la actuación tanto del INE como de los OPLES, está precedida de un marco regulatorio que descansa en los principios contenidos en nuestra Constitución general, las leyes generales y las normas que se establecen las leyes locales.
29. En este sentido, el derecho al voto, si bien tiene una base constitucional y convencional, su modalidad y ejercicio se sujeta a los parámetros establecidos en las leyes afines. Por tanto, tratándose del relativo al de las personas en prisión preventiva, su ejercicio se encuentra garantizado por parte de la Constitución general, y su ejercicio debe realizarse en los términos de las normas correspondientes.
30. En esta parte se destaca, que derivado de la reforma electoral del año 2014, el constituyente estableció un modelo nacional de coordinación entre el INE y los OPLES, que permiten la realización de las elecciones en un marco de colaboración, atento a las directrices y reglas que se encuentran establecidas en el artículo 41 Constitucional.
31. En efecto, por mandato constitucional, tratándose de procesos electorales federales y locales, el INE tiene a cargo ciertas tareas de forma exclusiva, a saber:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación



de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

32. Por su parte, el propio 41 constitucional le otorga a los OPLES, las siguientes funciones:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

3. Preparación de la jornada electoral;
 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
 11. Las que determine la ley.
33. Como se advierte, esta actividad conjunta que lleva el INE y los OPLES debe realizarse de forma armónica y coordinada, pues la eficacia y éxito en la organización de las elecciones depende de este mecanismo de colaboración y complementariedad, en el cual cada autoridad actúa dentro del marco que constitucional y legalmente tiene encomendadas.
34. En consecuencia, considero que la efectividad del ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva —a nivel local—, se encuentra supeditado a la normativa que se expida en cada una de las entidades federativas, a efecto de coordinar los esfuerzos del INE y de los OPLES.
35. Acorde con lo expuesto, en el caso, considero que, para que el INE pudiera instrumentar la implementación de voto de las



personas en prisión preventiva en las elecciones locales (que concurrentemente se llevaran a cabo este año), era necesario que existiera un marco normativo en las entidades federativas que le permitiera a esta autoridad ejecutar sus actividades.

36. Es decir, la posibilidad de que el derecho a votar por parte de las personas en prisión preventiva se extendiera más allá de elección presidencial, estaba supeditado a aspectos legales, técnicos, administrativos y financieros que incluían la participación de los organismos públicos de las entidades y, entre otras cuestiones, la existencia de un marco legal que, por lo menos, reconociera este derecho.
37. En ese sentido, comparto la confirmación del acuerdo, esencialmente porque el INE actuó conforme a lo ordenado en 2019 al implementar el voto de las personas en prisión preventiva en la elección presidencial; además, que resultaba válido que, tratándose comicios locales, solo se regulara en las entidades que tenían reconocida esa modalidad.
38. Considero que la implementación de este derecho en comicios locales dependerá, en principio, del actuar de las legislaturas para que esta potestad pueda ser materializada en los siguientes procesos electorales mediante los convenios colaborativos que pudieran llevar a cabo la autoridad nacional con los organismos públicos atinentes.
39. Acorde con lo expuesto, el hecho de que en este proceso electoral la población recluida en los diferentes centros de votación solo puedan ejercerlo para ciertos cargos, debe verse como un avance en torno a la situación que estaba en el 2018 —fecha en que acudieron a este Tribunal—, que además traza una línea que debe seguirse con miras a potencializar el

SUP-JDC-648/2023 Y SUS ACUMULADOS

derecho al voto de todos los sectores de la población en futuros procesos comiciales.

Conclusión

40. En las relatadas condiciones, si bien acompaño el sentido de la propuesta en la parte que reconoce los avances que, en esta materia ha alcanzado el INE, me aparto de la vinculación para que sea el INE en coadyuvancia con los OPLES quienes deban seguir materializándolo en próximas elecciones locales, pues considero que, para que ello es necesario que sean las propias legislaturas quienes emitan la regulación al respecto.

41. Por tal motivo emito el presente voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.