



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG1432/2025

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN 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 LOCAL 2025-2026 EN EL ESTADO COAHUILA DE ZARAGOZA, ASÍ COMO LOS EXTRAORDINARIOS QUE DERIVEN DEL MISMO

GLOSARIO

AEC VPPP

Acta(s) de Mesa de Escrutinio y Cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva de la elección de Diputaciones Locales

**Anexos
Técnicos y
Financieros de
los Convenios
Generales de
Coordinación y
Colaboración**

Instrumento(s) celebrado(s) entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral de Coahuila para el Proceso Electoral Local 2025-2026

CI

Candidatura(s) independiente(s) para cargos de elección local

Constitución

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DEAJ

Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos

DECEyEC

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

DEOE

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Instituto	Instituto Nacional Electoral
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
JDE	Junta(s) Distrital(es) Ejecutiva(s) del Instituto Nacional Electoral en Coahuila de Zaragoza
JLE	Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Coahuila de Zaragoza
Legislación local	Constitución Política, Códigos y Leyes de Coahuila de Zaragoza
Lineamientos VPPP	Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2025 – 2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, así como los Extraordinarios que deriven del mismo
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LNEPP	Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Local 2025-2026 en Coahuila de Zaragoza
MEC VPPP	Mesa(s) de Escrutinio y Cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva
Modelo de Operación VPPP	Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2025 – 2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, así como los Extraordinarios que deriven del mismo
OPL	Organismo Público Local
PEL	Proceso Electoral Local 2025 – 2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza
PPP	Personas en Prisión Preventiva



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral
RPP	Representaciones de Partidos Políticos con registro nacional y/o local
Sobre Voto	Sobre en el cual se resguardará la boleta electoral correspondiente una vez emitido el VPPP, no contendrá ningún dato de identificación para garantizar la secrecía del voto emitido
SPES JL VPPP	Sobre Paquete Electoral de Seguridad del Voto de las Personas en Prisión Preventiva de la Junta Local Ejecutiva
SPES PENAL	Sobre Paquete Electoral de Seguridad del Penal
SSPC	Secretarías de Seguridad Pública competentes, esto es, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a nivel federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y/o autoridades penitenciarias competentes
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTVOPL	Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales
VPPP	Voto de Personas en Prisión Preventiva

ANTECEDENTES

- I. **Sentencia de la Sala Superior del TEPJF.** El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente identificado con la clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, concluyendo que las PPP que no han sido sentenciadas, tienen derecho a votar porque se encuentran amparadas bajo el principio constitucional de presunción de inocencia.
- II. **Pruebas piloto del VPPP.** Con el propósito de acatar lo dispuesto por el TEPJF en la sentencia dictada, en el sentido de llevar a cabo una primera etapa de prueba del VPPP en todas las circunscripciones, con perspectiva de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

género e interculturalidad, en la cual se considerara la elección de cargos federales y locales; así como en aras de procurar la implementación progresiva y paulatina de esta modalidad de votación, el Instituto llevó a cabo la organización del ejercicio del VPPP para los Procesos Electorales Federal 2020-2021 y los Locales en Hidalgo 2021-2022 y el Estado de México y Coahuila en 2022-2023.

- III. **Reformas estatales en materia del VPPP.** Es el caso que derivado de la sentencia dictada por el TEPJF y de las pruebas piloto del VPPP ejecutadas por el Instituto, entre los años 2021 y 2023, los Congresos Locales de Hidalgo, Chiapas y la Ciudad de México determinaron incorporar en sus legislaciones estatales el reconocimiento del voto activo de las PPP.
- IV. **JDC en contra de la determinación de improcedencia de integrar la LNEPP.** El 4 de mayo de 2023, la Sala Regional Toluca del TEPJF resolvió el ST-JDC-41/2023, interpuesto por una PPP en el Estado de México, que dejó sin efectos la determinación emitida por la DERFE 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 a este Consejo General a valorar la necesidad de incluir un mecanismo de toma de datos biométricos de las PPP, como última medida en los lineamientos o documentos normativos para aprobarse en ejercicios subsecuentes del VPPP.
- V. **JDC en contra de la determinación de improcedencia de la solicitud de inscripción individual en la LNEPP.** El 4 de mayo de 2023, la Sala Regional Toluca del TEPJF resolvió los expedientes ST-JDC-50/2023, ST-JDC-51/2023 y ST-JDC-52/2023, interpuestos por tres PPP en el Estado de México, conminando al Instituto a tomar las medidas pertinentes para que en la elaboración de las normas relativas a futuros ejercicios se considere que la PPP pueda votar para la elección o elecciones de la entidad federativa en la que se encuentra recluida, siempre y cuando cumpla con los requisitos de estar inscrita en la Lista Nominal y que no se le haya dictado sentencia condenatoria.
- VI. **Implementación del VPPP en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.** De conformidad con lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia referida en el punto I, el Instituto determinó que, durante el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, se implementaría un programa de votación para garantizar el derecho a votar de las PPP, en ese sentido, el 3 de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

noviembre de 2023, mediante el Acuerdo INE/CG602/2023, este Consejo General aprobó los respectivos Lineamientos, Modelo de Operación y la documentación electoral para el ejercicio del VPPP.

- VII. JDC en contra del Acuerdo INE/CG602/2023.** El 7 de febrero de 2024, al resolver el expediente SUP-JDC-648/2023 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF confirmó el Acuerdo INE/CG602/2023, mediante el cual, el Consejo General del Instituto aprobó los Lineamientos y el Modelo de Operación del VPPP; así mismo vinculó al Instituto y a los OPL de las entidades federativas para que continuaran en próximas elecciones locales con la materialización de este derecho, además, se dio vista a los Congresos Locales para que determinaran, en el ámbito de sus atribuciones, lo que a su consideración resultara pertinente respecto a la implementación del VPPP.
- VIII. Modificación a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México.** El 21 de febrero de 2024, la Sala Superior del TEPJF modificó la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México dictada en el expediente SUP-REC-342/2023, a fin de vincular al Consejo General del Instituto para que, en plena libertad de sus atribuciones y en su oportunidad, emitiera los mecanismos o lineamientos necesarios para garantizar la accesibilidad del derecho a contar con una credencial para votar como documento de identificación a las PPP, lo anterior en aras de garantizar también su derecho a la identidad.
- IX. Sentencia emitida por la Sala Regional Toluca.** El 28 de mayo de 2024, la Sala Regional Toluca del TEPJF, ordenó al Instituto mediante la sentencia emitida en el juicio de la ciudadanía ST-JDC-307/2024, a garantizar el derecho al voto de la parte actora desde su domicilio. Asimismo, vinculó al Consejo General del Instituto para que, como medida de no repetición, considerara en la elaboración de las normas relativas a futuros ejercicios la movilidad de las PPP, por ejemplo: cambios de situación jurídica en el centro penitenciario, otorgamiento de algún beneficio que implique la modificación de una medida cautelar como el resguardo domiciliario, traslado a otro centro penitenciario o el otorgamiento de algún otro beneficio que cambie la situación de internamiento de la persona.
- X. Implementación del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025.** De acuerdo con lo instruido por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia citada en el punto VII, el Consejo General del Instituto aprobó mediante el Acuerdo INE/CG2372/2024 de 27 de noviembre de 2024, los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para implementar el VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025 en los estados de Durango y Veracruz.

XI. Informes, final y de evaluación en la organización del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025. Una vez finalizada la implementación del VPPP en los Procesos Electorales Locales en Durango y Veracruz, la DEOE presentó el informe final de esta modalidad de votación el 18 de julio de 2025 ante la Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2024-2025 y el informe de evaluación ante la Comisión de Organización Electoral. En los informes presentados se señalaron las siguientes líneas de acción para ser valoradas por las áreas competentes con la finalidad de que se ajusten los aspectos correspondientes en los subsecuentes ejercicios:

- Reforzar la sensibilización a las autoridades penitenciarias;
- Procurar que los canales de comunicación institucional que se establezcan sean directos y expeditos;
- Impulsar la simplificación administrativa procurando que los procedimientos y actividades para el ejercicio del VPPP sean claros y sencillos de consultar por parte de las autoridades electorales y penitenciarias competentes;
- Prestar el acompañamiento a las autoridades penitenciarias durante la entrega de la información personal y los datos biométricos de las PPP;
- Ampliar los medios y herramientas utilizados para la difusión del ejercicio;
- Revisar la viabilidad operativa de ajustar el documento con las opciones político-electorales y el contenido de los materiales de capacitación;
- Considerar, en el presupuesto del ejercicio, recursos para los traslados que realicen las JLE para entregar los SPES JL VPPP a las JDE;
- Analizar la viabilidad y eficiencia del mecanismo empleado para recabar los votos a través del uso de varios sobres;
- Examinar con las Unidades Responsables involucradas en el proyecto la viabilidad de implementar una prueba piloto, en la que se utilicen medios electrónicos para la recepción de los votos;
- Continuar explorando con las autoridades penitenciarias distintas alternativas para maximizar el derecho a votar del personal de custodia.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

XII. Lineamientos para la Credencialización de Personas Privadas de la Libertad. El 28 de agosto de 2025, el Consejo General del Instituto aprobó mediante el Acuerdo INE/CG1125/2025, los Lineamientos para la credencialización de personas privadas de la libertad, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-REC-342/2023 de la Sala Superior del TEPJF.

CONSIDERANDOS

A. Competencia.

1. Este Consejo General es competente para aprobar los Lineamientos, el Modelo de Operación y los diseños de la documentación electoral para el ejercicio del VPPP en el PEL, en términos de lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, párrafo primero, inciso a), numerales 1, 3, 4 y 5 de la Constitución; 32, párrafo 1, inciso a), fracciones I, II, III, IV y V; 44, párrafo 1, incisos gg) y jj) de la LGIPE; y 5, párrafo 1, incisos r) y x) del RIINE.

B. Disposiciones normativas que sustentan la determinación

Marco Constitucional

1. El artículo 1, párrafos segundo y tercero, establece el principio *pro persona* 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 en cita señala 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.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

2. 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.
3. El artículo 25, establece en su último párrafo que, a fin de contribuir al desarrollo y bienestar de las personas, grupos, comunidades y sectores sociales y económicos, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán implementar políticas públicas de simplificación administrativa.
4. El artículo 35, fracción I, dispone que es derecho de la ciudadanía el votar en las elecciones populares.
5. El artículo 38, fracción II, establece que los derechos o prerrogativas de las ciudadanas y los ciudadanos se suspenden por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso; situación que, de acuerdo a la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.
6. En el artículo 41, párrafo tercero, Base V, primer párrafo, se determina que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto y los OPL; así mismo, 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.

Marco convencional internacional de Derechos Humanos en materia político-electoral

7. La Declaración Universal de Derechos Humanos refiere en su artículo 11, numeral 1 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 y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

8. 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.
9. 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.
10. 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, así como, la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.
11. 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. En los numerales 32 al 35 de la sección V. Contactos de Reclusos con el mundo exterior, del Manual de buena práctica penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, se contempla el tema del derecho al voto de los reclusos y, entre otras cosas, indica que la encarcelación en sí misma difícilmente demanda negar el voto, por lo que se aconseja que el personal asista a los presos en el ejercicio del derecho al sufragio.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Marco Legal Nacional

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

17. El artículo 1, numeral 2, instituye que las disposiciones de dicha Ley son aplicables a las elecciones en los ámbitos federal y local respecto de las materias que establece la Constitución.

El numeral 4 del referido artículo dispone que la renovación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de los Ayuntamientos en los Estados de la Federación, y de la Jefatura de Gobierno, diputadas y diputados al Congreso de la Ciudad de México, integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México y las personas titulares de las Alcaldías, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; lo anterior, en concordancia a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución.

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

El segundo numeral del mismo artículo contempla que las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y la LGIPE.

19. El artículo 7, en sus numerales 1, 2 y 5, señala que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular, siendo éste universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; por ello, quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores. Asimismo, los derechos político-electorales se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 20.** El artículo 9, dispone que, para el ejercicio del voto, las ciudadanas y los ciudadanos deberán satisfacer, además de lo que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos: estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por la propia LGIPE, y contar con la credencial para votar. Asimismo, en cada Distrito Electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por la Ley. Para estos últimos, previstos legal y jurisprudencialmente -como el de las personas en prisión preventiva, el Instituto puede implementar mecanismos extraordinarios de identificación y acreditación de la ciudadanía conforme a lo dispuesto en los lineamientos específicos para el VPPP, incluyendo la integración de una Lista Nominal específica y la validación mediante datos biométricos.
- 21.** En términos del artículo 30, numeral 1, incisos a), d), e), f) y g), son fines del Instituto, entre otros, el contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a las ciudadanas y los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los Procesos Electorales Locales, velando por la autenticidad y efectividad del sufragio; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
- 22.** El artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción V, dota al Instituto con la atribución de emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales, tanto para las elecciones federales como locales.
- 23.** El artículo 56, numeral 1, inciso b), contempla que la DEOE será la responsable de elaborar los formatos de la documentación electoral para someterlos por conducto de la Secretaría Ejecutiva a la aprobación del Consejo General.
- 24.** El artículo 58, numeral 1, incisos d) y e), indica que la DECEyEC será la responsable de diseñar y proponer estrategias para promover el voto de la ciudadanía y para la integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

25. El artículo 60, numeral 1, inciso c), señala que la UTVOPL será la responsable de promover la coordinación entre el Instituto y los OPL para el desarrollo de la función electoral.
26. El artículo 216, numeral 1, inciso a), dispone que la LGIPE y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que los documentos y materiales electorales se elaborarán utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción.

Reglamento Interior del Instituto

27. El artículo 45, numeral 1, inciso h), establece que le corresponde a la DERFE emitir los procedimientos para definir los mecanismos de inscripción de las ciudadanas y los ciudadanos al Padrón Electoral y lista nominal de electores, así como la actualización y depuración de estos instrumentos.
28. El artículo 67, numeral 1, inciso u), señala que la DEAJ estará adscrita a la Secretaría Ejecutiva y tendrá entre sus atribuciones el revisar y en su caso validar, los proyectos de los convenios que en materia electoral celebre el Instituto por conducto de la Presidencia y/o la Secretaría Ejecutiva. Esta atribución resulta relevante, en la medida en que el Instituto puede celebrar convenios con autoridades penitenciarias para garantizar la implementación del Modelo de Operación VPPP.
29. El artículo 73, incisos a), e) y f), dispone que corresponde a la UTVOPL, coadyuvar con la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas en el seguimiento de las distintas funciones que competen a los OPL e impactan en las funciones propias del Instituto; promover la coordinación entre el Instituto y los OPL para el desarrollo de la función electoral; y colaborar en la celebración de los convenios entre el Instituto y los OPL, incluyendo las gestiones para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento de Elecciones del Instituto

30. De acuerdo con el artículo 149, numeral 4, la DEOE será la responsable de emitir las características, condiciones, mecanismos y procedimientos de los diseños, elaboración, impresión, producción, almacenamiento y distribución de la documentación y materiales electorales, así como la recuperación y conservación de estos últimos para las elecciones federales y locales,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

tomando en cuenta lo establecido en el Anexo 4.1 del Reglamento de Elecciones del Instituto y los formatos únicos de documentación y materiales electorales.

31. El artículo 150 dispone dos categorías para la documentación electoral: a) Documentos con emblemas de partidos políticos y candidaturas independientes y b) Documentos sin emblemas de partidos políticos ni candidaturas independientes; asimismo, relaciona los documentos correspondientes a cada grupo.
32. El artículo 160, prevé las reglas que los OPL, las JLE y la DEOE deberán observar para la revisión y validación de los documentos y materiales electorales para las elecciones locales.

Criterios Jurisdiccionales

33. A través de la resolución dictada el 20 de febrero de 2019, en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, la Sala Superior del TEPJF determinó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, ya que se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia.
34. El principio de progresividad de los derechos humanos, en virtud del cual se determinó que las PPP pueden ejercer su derecho al voto, ha sido también definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 35/2019 de la siguiente manera:

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

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

C. Motivos que sustentan la determinación

35. De la interpretación evolutiva a la normativa y criterios jurisdiccionales relacionados antes, se desprende la prevalencia del derecho a votar de las personas privadas de su libertad que no hayan recibido una sentencia, tanto en las elecciones federales como locales, ya que este derecho únicamente puede suspenderse cuando exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, de lo contrario las personas en esta condición deben continuar en el uso, goce y disfrute de todos sus derechos.
36. La sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-648/2023 y acumulados, vinculó al Instituto y a los OPL para que en próximas elecciones locales garantizaran la participación de las PPP, en un ejercicio de progresividad y no regresividad de su derecho humano a votar, en virtud de que es una atribución concurrente entre ambas autoridades, para lo cual deberán establecer la coordinación y colaboración a fin de implementar y proteger dicho derecho en las elecciones que tienen a su cargo, tomando en cuenta sus capacidades administrativas, operativas y presupuestales.
37. De la misma manera, la autoridad jurisdiccional otorgó plena libertad para emitir los Lineamientos o reglamentación necesaria para la instrumentación de esta modalidad de votación, tomando en cuenta que en los casos en que haya legislación en las entidades federativas se deberá estar a lo previsto en ella.
38. En ese sentido, al ser el Instituto el responsable de la organización de las elecciones asegurando a las ciudadanas y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, y tener la atribución para expedir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentación electoral tanto para las elecciones federales como locales, es que le corresponde como autoridad electoral nacional, maximizar y potencializar



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

dicho derecho al voto de las PPP en el PEL, a través del mecanismo y modalidad fijado en el Modelo de Operación VPPP, porque se trata de una facultad implícita derivada de otra explícita relacionada con su fin constitucionalmente conferido como el organismo público autónomo encargado de la organización electoral.

39. Aunado a lo anterior, el Instituto cuenta con la atribución de atraer los asuntos de la competencia de los OPL, así como para delegarles aquellos que, en principio, le correspondía ejercer, por lo que en un ejercicio de coadyuvancia para el PEL, se coordinará con el OPL de Coahuila de Zaragoza, para establecer los mecanismos de coordinación para la emisión del VPPP, con base en el plan integral y en los convenios que en su caso suscriban, tomando en cuenta que en el caso concreto en la Legislación Local de la entidad no se encuentra contemplada la modalidad de votación del VPPP.

D. Implementación del VPPP

40. Como se desprende de los antecedentes, el Instituto desarrolló para las elecciones federales de 2021; las locales de 2022 en Hidalgo, 2023 en el Estado de México y Coahuila; las concurrentes de 2024; y las locales de 2025 en Durango y Veracruz, un mecanismo que garantizó el voto activo de las PPP, razón por la cual cuenta con la experiencia necesaria para instrumentar el VPPP en el PEL.
41. Al respecto derivado de la información recabada y las propuestas de mejora identificadas durante el pasado ejercicio del VPPP en los Procesos Electorales Locales 2024-2025 en las entidades de Durango y Veracruz, que fueron señaladas en los Informes, Final y de Evaluación de esta modalidad de votación se ajustaron los siguientes aspectos en el procedimiento y actividades previstos para el ejercicio del VPPP:
- La JLE a través de la Vocalía del Registro Federal de Electores prestará el acompañamiento y asesoría a las SSPC a efecto de resolver las posibles dudas sobre los formatos y contenido de la información y datos biométricos que proporcionen de las PPP, con la finalidad de que se entreguen completos y en tiempo, se reduzcan los casos de recepción de expedientes incompletos y se optimice el proceso para la conformación de la LNEPP.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- Con el propósito de que los procedimientos y actividades para el ejercicio del VPPP sean claros y sencillos de consultar por parte de las autoridades electorales y penitenciarias competentes, se enfatizaron puntos sobre la separación de los SPES JL VPPP que no sean utilizados de los Sobres Voto utilizados; la cancelación de las boletas electorales no utilizadas y su entrega directamente al OPL de Coahuila de Zaragoza, para su destrucción; los casos en que se identifiquen diferencias (faltantes o sobrantes) en los Sobres Voto entregados a las MEC VPPP y/o las boletas electorales extraídas de estos; así como la forma de garantizar el ejercicio del VPPP a las PPP que hayan obtenido algún beneficio penitenciario (resguardo domiciliario) o que por alguna circunstancia sean trasladadas de Centro Penitenciario dentro de la misma entidad.
 - A efecto de impulsar la simplificación administrativa y mitigar la sobrerregulación se sintetizó y generalizó el contenido de los Lineamientos VPPP, con lo cual se busca además dar cumplimiento y encontrarse alineado con lo dispuesto por la Ley de Mejora y la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, en relación con lo previsto en el último párrafo del artículo 25 de la Constitución generando normas simples y claras que proporcionen elementos para mejorar el desarrollo del personal, den mayor claridad en tramos de control como cadena de mando y favorezcan el equilibrio de las cargas de trabajo de las autoridades involucradas en esta modalidad de votación.
- 42.** Los Lineamientos y el Modelo de Operación VPPP contemplan el ejercicio del VPPP como una modalidad de votación anticipada al interior de los Centros Penitenciarios, para la cual es necesaria la participación transversal, así como la coordinación, colaboración y erogación de recursos del Instituto a través de la Secretaría Ejecutiva, DEOE, DERFE, DECEyEC, DEAJ, UTVOPL, JLE, JDE y de órganos externos como los OPL y las SSPC. Dichos documentos normativos plantean el desarrollo de las siguientes actividades:
- a) Actividades previas al Periodo de Votación;**
 - i. Panorama de Centros Penitenciarios para el VPPP;
 - ii. Conformación de la LNEPP;
 - iii. Plan de difusión del VPPP;



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- iv. Diseño y producción de documentación y materiales para el VPPP;
- v. Conteo y sellado de las boletas electorales;
- vi. Integración y envío de los SPES JL VPPP;
- vii. Integración de las MEC VPPP y capacitación electoral;
- viii. Determinación de personas observadoras electorales, RPP y de CI;

b) Actividades del VPPP;

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

c) Actividades posteriores al Periodo de Votación;

- i. Preparación de la documentación y los materiales para el escrutinio y cómputo en las MEC VPPP;
- ii. Escrutinio y cómputo del VPPP;
- iii. Remisión de los expedientes de la elección local del VPPP al OPL;
- iv. Incorporación de los resultados del VPPP a los sistemas del OPL.

43. En los Lineamientos y el Modelo de Operación para el VPPP, se definen aspectos procedimentales sobre la implementación del VPPP y trabajos generales que cada área del Instituto deberá realizar, al respecto se señalan de manera enunciativa pero no limitativa las siguientes actividades:

- En el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría Ejecutiva a través de la DEAJ y la UTVOPL, con el apoyo de la Vocalía Ejecutiva de la JLE, revisará y validará los Anexos Técnicos y Financieros del Convenio de Coordinación y Colaboración y los Convenios Marco o específicos que se celebren con las SSPC y el OPL, según corresponda;



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- La DERFE se encargará de verificar los registros de las PPP interesadas en participar y en conformar la LNEPP, así como de implementar los mecanismos adecuados para realizar el empadronamiento de las PPP.
 - La DECEyEC tendrá a su cargo la integración y capacitación de las MEC VPPP, así como el plan de difusión y comunicación con las instituciones públicas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil para promover el VPPP;
 - La DEOE realizará la revisión del diseño de los materiales y documentación electoral del VPPP, el procedimiento de votación al interior de los Centros Penitenciarios, así como, la determinación de los criterios para la ubicación de las MEC VPPP, el escrutinio y cómputo de votos. Los consejos Local y distritales la acreditación de las observadoras y observadores electorales, así como los consejos distritales la acreditación de RPP y en su caso de CI;
 - El OPL, se encargará del diseño y producción de los materiales y documentación electoral del VPPP previa validación del Instituto, para lo cual deberá seguir el procedimiento previsto en el artículo 160 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral; la incorporación de los resultados a sus sistemas; y la difusión del proyecto en conjunto con el Instituto.
- 44.** De igual forma se contempla que el ejercicio del VPPP se lleve a cabo en los Centros Penitenciarios que conforme a lo informado por las SSPC, cuenten con las condiciones de seguridad, gobernabilidad, espacio e infraestructura pertinentes. Para lo anterior, el Instituto deberá entablar los canales de comunicación con las autoridades competentes y hacer las consultas correspondientes. Así mismo, se deberán celebrar los Convenios Marco de Coordinación en los que participen el Instituto, las SSPC y el OPL.
- 45.** Respecto a la integración de la LNEPP se considera que sea a solicitud expresa de las PPP, utilizando para su validación la información y datos biométricos proporcionados por las SSPC. En caso de ser procedentes las solicitudes, para efectos de su incorporación al Listado Nominal y la emisión de su voto, se considerará como domicilio de las PPP el que corresponda al Centro Penitenciario en que se encuentren reclusas.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 46.** Es indispensable garantizar la instrumentación de la legislación electoral respecto a los procedimientos de diseño, impresión, almacenamiento, custodia, supervisión y distribución de los documentos electorales y que, mediante la adopción de diversas medidas, se dote de certeza a la forma en que las PPP podrán emitir su voto en el PEL.
- 47.** Tanto la documentación electoral como los Formatos Únicos para el ejercicio del VPPP, contienen, en su diseño, las características establecidas en el Anexo 4.1 del Reglamento de Elecciones del Instituto.
- 48.** En el caso de los Formatos Únicos, el OPL deberá individualizarlos conforme a los datos de su entidad, las particularidades dictadas por su respectiva Legislación Local, los partidos políticos y en su caso, las CI contendientes, lo que implica la incorporación de los siguientes elementos:
- Emblema del OPL;
 - Fundamentación legal de acuerdo con su Legislación Local;
 - Espacios para partidos políticos locales;
 - Espacios para candidaturas independientes;
 - Espacios para posibles coaliciones.
- 49.** El procedimiento de personalización de los Formatos Únicos, al igual que su revisión y validación, se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
- 50.** A continuación, se listan los documentos requeridos para el VPPP de las elecciones locales, anexos del presente Acuerdo:
- I. Boleta electoral de la elección de Diputaciones Locales;
 - II. AEC VPPP de la elección de Diputaciones Locales;
 - III. Hoja para hacer las operaciones de escrutinio y cómputo de la MEC VPPP;
 - IV. Bolsa o sobre de expediente de MEC VPPP;
 - V. Hoja de incidentes VPPP;
 - VI. Constancia de clausura de MEC VPPP y recibo de copia legible del paquete electoral;
 - VII. Cartel de resultados de casilla de la elección local para la MEC VPPP;
 - VIII. Recibo de entrega del paquete electoral del VPPP al OPL;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- IX. SPES JL VPPP;
- X. SPES PENAL;
- XI. Sobre Voto;
- XII. Sobre para Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva; y
- XIII. Bolsa para AEC VPPP por fuera del paquete electoral VPPP.

51. La impresión de las boletas y la documentación electoral que se utilice para el ejercicio del VPPP se realizará de conformidad con los acuerdos que para tales efectos apruebe el Consejo General del OPL.

52. La urna, la caja paquete electoral, la mampara especial, la plantilla braille, el marcador de boleta, el sello de goma con la leyenda "Votó", el líquido indeleble, el sello "X", la Guía de apoyo para la clasificación de los votos, el Clasificador de votos, las Bolsas o sobres para votos válidos, votos nulos y del PREP que se usen para el VPPP, serán los mismos que apruebe el Consejo General del OPL para el PEL.

Por lo ya expuesto y con la finalidad de dotar de los instrumentos jurídicos que permitan llevar a cabo la votación de las personas que se encuentren en prisión preventiva durante el Proceso Electoral Local 2025-2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban los Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2025 – 2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, así como los Extraordinarios que deriven del mismo, que acompañan a este Acuerdo como Anexo 1 y que forman parte integral del mismo.

SEGUNDO. Se aprueba el Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2025 – 2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, así como los Extraordinarios que deriven del mismo, que acompaña a este Acuerdo como Anexo 2 y que forma parte integral del mismo.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

TERCERO. Se aprueban los Formatos Únicos de la documentación electoral para el ejercicio del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2025-2026, listados en el presente Acuerdo y anexos al mismo; los cuales deberán ser individualizados por el Instituto Electoral de Coahuila conforme a la normatividad aplicable.

CUARTO. Las boletas electorales y las actas de escrutinio y cómputo que produzca el Instituto Electoral de Coahuila deben contener medidas de seguridad a efecto de evitar que sean falsificadas.

QUINTO. El procedimiento de individualización de los Formatos Únicos, al igual que su revisión y validación se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

SEXTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para que, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, se haga del conocimiento del Instituto Electoral de Coahuila el presente Acuerdo y sus anexos.

SÉPTIMO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral para que haga del conocimiento el presente Acuerdo a la Junta Local y Distritales Ejecutivas del Instituto en el estado de Coahuila de Zaragoza, y éstas, a su vez, lo socialicen con las personas integrantes de los Consejos Local y Distritales del Instituto.

OCTAVO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que, a más tardar el 15 de enero de 2026, por conducto de la Comisión del Registro Federal de Electores, presente a este Consejo General, para su aprobación, los Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Local 2025-2026, en Coahuila de Zaragoza, y en las elecciones extraordinarias que de éste deriven; y los formatos de Solicitud Individual de Inscripción a la misma y al Padrón Electoral.

NOVENO. En el ámbito de sus respectivas competencias, se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para que, a través de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos y la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a más tardar en el mes de febrero de 2026, se celebren con el Organismo Público Local de Coahuila de Zaragoza, los Anexos Técnicos y Financieros del Convenio General de Coordinación y Colaboración; y a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos para que a más tardar el 15 de enero de 2026, sean celebrados los Convenios Marco de Coordinación y Colaboración entre el Instituto y las autoridades penitenciarias competentes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

DÉCIMO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para que a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la Junta Local Ejecutiva en Coahuila de Zaragoza, se desplieguen las acciones necesarias a fin de consultar con las autoridades penitenciarias Federal y Estatal, a más tardar en el mes de diciembre de 2025, las condiciones con las que cuentan los Centros Penitenciarios en la entidad para la implementación del voto de las personas en prisión preventiva y con ello determinar en cuántos y en cuáles se podrá llevar a cabo esta modalidad de votación.

DÉCIMO PRIMERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, para que, a más tardar en el mes de enero de 2026, presente para su aprobación, a la Comisión Temporal de Seguimiento del Proceso Electoral Local 2025-2026, los materiales didácticos y de apoyo para la capacitación dirigida a las personas funcionarias de las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.

DÉCIMO SEGUNDO. Se instruye a la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto, para que, en conjunto con las Unidades Responsables que intervienen en la organización de esta modalidad de votación, realicen las adecuaciones necesarias a los sistemas electorales que se utilizarán para el Proceso Electoral Local 2025-2026 en el estado de Coahuila de Zaragoza, con motivo de la instrumentación del voto de las personas en prisión preventiva.

DÉCIMO TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, para que, al término del Proceso Electoral Local 2025-2026, lleve a cabo una evaluación sobre el ejercicio del VPPP. Los resultados de la evaluación deberán ser presentados a este Consejo General a más tardar en el mes de diciembre de 2026, previo conocimiento de la Comisión competente.

DÉCIMO CUARTO. La interpretación y la resolución de los casos y actividades no previstas en los Lineamientos y en el Modelo de Operación VPPP serán revisados por la Comisión Temporal para el Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2025-2026 o la Comisión del Registro Federal de Electores, según corresponda, para su resolución final.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

DÉCIMO QUINTO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por parte del Consejo General del Instituto y será aplicable durante el Proceso Electoral Local 2025-2026 y en su caso durante los procesos extraordinarios que deriven del mismo.

DÉCIMO SEXTO. Publíquese el presente Acuerdo y sus anexos en el portal de internet del Instituto y en Norma INE.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 11 de diciembre de 2025, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala; no estando presente durante el desarrollo de la sesión, el Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura.

LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL

LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA

LA SECRETARIA DEL
CONSEJO GENERAL

DRA. CLAUDIA ARLETT
ESPINO