

## **INE/CG641/2020**

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-10075/2020, SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR MAXIMILIANO VALLEJO REYNA.**

### **G L O S A R I O**

<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE/Instituto</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>OPL</b>	Organismo Público Local Electoral
<b>LGIFE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>RE</b>	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

### **A N T E C E D E N T E S**

#### **1. Solicitud de Maximiliano Vallejo Reyna**

El 20 de octubre de 2020, Maximiliano Vallejo Reyna presentó vía electrónica, ante la 24 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México, escrito dirigido al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto a fin de solicitar ejercer su derecho al voto por internet en las próximas elecciones ordinarias cuya Jornada

Electoral será el 6 de junio de 2021, debido a la pandemia generada por la propagación del virus Sars Cov-2 (Covid-19).

En la parte que interesa, el promovente señala lo siguiente:

... Que por medio del presente escrito, **vengo a solicitar que se me permita ejercer mi derecho al voto, en el Proceso Electoral Federal ordinario que está en curso, por vía electrónica, a través de Internet.**

Lo anterior, a efecto de salvaguardar mi derecho fundamental a la salud, minimizando al máximo el riesgo de contagio por la nueva enfermedad COVID-19, habida cuenta que es un hecho notorio que existe una situación de pandemia causada por la aparición del coronavirus SARS-COV 2.

#### **CONSIDERACIONES SOBRE LA PROCEDENCIA DE MI PETICIÓN**

...

Ahora bien, es por todos conocido, y un hecho notorio, que el día 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una pandemia de la enfermedad COVID-19 causada por el nuevo coronavirus SARS COV 2, el cual se transmite de persona a persona, incluso entre seres humanos asintomáticos, es decir, que aparentemente se encuentran saludables, mediante el contacto con el virus por los ojos o las vías respiratorias, razón por la que la medida más importantes para reducir el riesgo de contagio es precisamente el evitar el contacto con otros seres humanos.

Sin embargo, a pesar de la situación atípica, tenemos que el Título Tercero, "De la Jornada Electoral" del Libro Quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, correspondiente a sus los artículos 273 al 303, prevé un único procedimiento para la emisión del voto de los ciudadanos residentes en la república mexicana, que es el tradicionalmente realizado de forma presencial, mediante boletas de papel, y urnas de votación instaladas por Mesas Directivas de casilla. Procedimiento que por su naturaleza implica la concentración natural de decenas de personas en los centros de votación, y la puesta en riesgo de contagio de los votantes.

En consecuencia, tenemos que **el procedimiento a seguir para la emisión del derecho humano a votar, constituye una actividad que puede poner en riesgo el derecho fundamental a la salud.**

Ante esta situación, y habida cuenta que no existe la posibilidad de que el Congreso de la Unión legisle a éstas alturas un procedimiento alternativo para situaciones donde hay riesgo sanitario, se tiene que es el Instituto Nacional Electoral, quien constitucionalmente tiene por mandato el ejercicio de la función estatal de organización de las elecciones mediante el marco normativo vigente, tiene la obligación de salvaguardar, en el marco de sus atribuciones, el derecho a la salud, estableciendo mecanismos para que los ciudadanos no se coloquen en peligro de contagio al ejercer su derecho al voto.

En esa tesitura, se tiene que en el marco normativo vigente para el Proceso Electoral en curso, el artículo 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Consejo General, cuenta con facultades para determinar el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección, entre la que se puede encontrar desde luego, **la boleta electrónica.**

Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ya prevé la posibilidad de que un mexicano pueda emitir su voto a través de medios electrónicos, tal y como se dispone en el artículo 329 numerales 1 y 2:

**Artículo 329.**

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. **El ejercicio del voto de los mexicanos** residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, **por vía electrónica,** de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los Lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

Si bien, es cierto, dichas disposiciones normativas, interpretadas de forma estricta y gramatical estarían dirigidas a los ciudadanos residentes en el exterior, lo cierto es que **mediante el ejercicio de una interpretación conforme**, es posible interpretar que el voto en línea puede ejercerse en línea por los ciudadanos en el exterior, **pero también por los residentes en la república, por parte de los ciudadanos que así lo soliciten**, particularmente en una situación de emergencia sanitaria como lo es la de pandemia de coronavirus que actualmente vivimos.

**Esa interpretación es la que más garantizaría el derecho a la salud de los mexicanos, minimizando el riesgo de contagio, acorde a los Lineamientos del Comité DESC de la ONU.**

...

En esa tesitura, habida cuenta el mandato constitucional de adoptar medidas para **prevenir**, tratar y combatir **las enfermedades epidémicas**, como obligación específica para garantizar el derecho a la salud, se tienen dos interpretaciones posibles del artículo 329 de la LGIPE:

- ✓ Que el voto electrónico únicamente puede realizarse por ciudadanos residentes en el exterior.
- ✓ Que el voto electrónico puede realizarse por ciudadanos residentes en el exterior, pero también por los residentes en la república mexicana que así lo soliciten, garantizando una posibilidad de votar sin ponerse en riesgo de contagio.

Además, éste Consejo general debe tomar en cuenta que **acordar la posibilidad de votar en línea de los ciudadanos mexicanos residentes en la república es factible materialmente hablando**, toda vez que el Consejo General del Instituto ha emitido el acuerdo INE/CG234/2020, "*por el que se aprueban las modalidades de votación postal y electrónica por internet, respectivamente; los Lineamientos para la organización del voto postal de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos*

*residentes en el extranjero; los Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, ambos para los Procesos Electorales Locales 2020-2021, así como la presentación de los dictámenes de auditoría al sistema de voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, a propuesta de la Junta General Ejecutiva", por lo que existe la posibilidad técnica de regular administrativamente el sufragio por internet, **minimizar los riesgos de contagio y realizar el cómputo de los mismos, salvaguardando al mismo tiempo los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.***

Siendo que lo único que hace falta para ello, es que éste Consejo General emita un acuerdo que regule, dentro del marco normativo existente, la interpretación conforme del artículo 329 de la LGIPE, relativo al ejercicio del voto electrónico de los ciudadanos residentes en la república.

Además, interpretar gramaticalmente lo dispuesto por el artículo 329 de forma gramatical implicaría discriminar a los ciudadanos con base en su lugar de domicilio, porque sólo los ciudadanos residentes en el exterior tendrían la posibilidad de votar por vía electrónica y salvaguardar su salud, lo cual es absolutamente injustificado tomando en consideración la situación actual de pandemia.

...

Es por todo lo anteriormente expuesto, y fundado, que a este Consejo General solicito lo siguiente:

**PRIMERO.** - Se emita un acuerdo que realice una interpretación conforme del libro sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que el voto en línea puede ser realizado no únicamente por ciudadanos residentes en el exterior, sino también por ciudadanos residentes en la República Mexicana, y reglamente el procedimiento tal efecto que permita guardar la certeza y legalidad de las elecciones.

**SEGUNDO.** - Se realicen las gestiones necesarias para permitirme la emisión de mi voto por vía electrónica, a través de Internet, en el próximo electoral federal ordinario 2020-2021, a efecto de salvaguardar mi derecho a la salud, evitando el riesgo de contagio por la situación de pandemia de coronavirus SARS COV 2

...

## **2. Juicio ciudadano SUP-JDC-10075/2020**

El 29 de octubre de 2020, Maximiliano Vallejo Reyna promovió juicio en línea con el objeto de controvertir la omisión del Consejo General de dar respuesta a su solicitud planteada.

## **3. Respuesta de la Dirección Jurídica del INE**

El 2 de noviembre de 2020, mediante oficio INE/DJ/DNYC/SC/7557/2020, el Director Jurídico emitió respuesta a la petición planteada la cual le fue notificada el 4 de noviembre del año en curso, en el correo electrónico que el solicitante señaló para dichos efectos.

## **4. Ampliación de la demanda en el expediente SUP-JDC-10075/2020**

Inconforme con la respuesta emitida por la Dirección Jurídica, el 8 de noviembre de 2020, Maximiliano Vallejo Reyna presentó escrito de ampliación de demanda vinculado a su solicitud original, mismo que fue asociado al expediente SUP-JDC-10075/2020. En dicho escrito de ampliación, sostuvo como agravios los siguientes:

- 1) incompetencia de la autoridad emisora que pretende dar respuesta a su solicitud;
- 2) falta de exhaustividad y congruencia en cuanto no existe un pronunciamiento formal a lo expresamente solicitado; y
- 3) existe una negativa de facto a su solicitud, al no responder el Consejo General su solicitud y emitir los acuerdos y medidas necesarias para permitirle votar por vía electrónica.

## **5. Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-10075/2020**

El 18 de noviembre de 2020, la Sala Superior dictó sentencia en el SUP-JDC-10075/2020, en la que resolvió:

**(...) los agravios del actor son fundados, porque la autoridad a quien se le presentó la petición, esto es, el Consejo General del INE, no ha ofrecido una respuesta completa a**

**la petición en un breve término**, y se advierte que la Dirección Jurídica es incompetente para dar respuesta al ahora actor, como lo plantea en su demanda de admisión.

Para arribar a esta conclusión son necesarias al menos dos consideraciones: **1)** el oficio de respuesta del Director Jurídico no puede considerarse una respuesta a la solicitud del actor, considerando que **sólo el Consejo General del INE puede resolver de manera integral la petición en todos sus extremos, de forma exhaustiva y congruente**; y **2)** el breve término para la respuesta por parte de la autoridad competente también ya feneció (...)

(...) se observa que la autoridad responsable ha sido omisa en responder de forma completa a su solicitud, porque en el informe circunstanciado hay un reconocimiento expreso que no hay una respuesta del Consejo General del INE, y solamente una contestación por parte de la Dirección Jurídica, manifestando que las áreas ejecutivas y técnicas se encuentran analizando la implementación de la votación electrónica.

Asimismo, atendiendo a la ampliación de la demanda, también se advierte que el órgano del INE que le da respuesta finalmente no es la autoridad competente para ello.

Por tanto, no puede considerarse como una respuesta completa y exhaustiva a la petición del ahora actor, y con ello tener colmada la obligación constitucional de dar respuesta a la petición del ciudadano.

(...)

En este tenor, la autoridad electoral está obligada a dotar de certeza a los peticionarios respecto al destino de su petición, haciéndole saber en breve término las acciones que hasta este momento ha emprendido para atender su petición, y en su caso, **las razones por las cuales no ha sido posible elevar su petición al Consejo General para que éste se pronuncie sobre su pretensión.**

(...)

Sin embargo, en el caso concreto, existe una petición concreta al Consejo General del INE, que no solo prevé el planteamiento de una situación particular, sino que implica hechos y acciones que podrían trascender en el desarrollo del Proceso Electoral tanto a nivel federal e inclusive locales.

Por ello, considerando que **el pronunciamiento del Director Jurídico es insuficiente para dar respuesta al planteamiento del actor, al no ser la autoridad competente para resolver la situación jurídica planteada**, esto es, que se le permita al ahora actor poder votar con motivo de la pandemia del virus SARSCoV2 (COVID-19), **corresponde al Consejo General, como máximo órgano de dirección del INE, emitir esta respuesta, y debe pronunciarse exhaustivamente respecto de la petición.**

Lo anterior, en tanto la cuestión a decidir implica la viabilidad de que se implemente o no una forma de votar en forma electrónica en el Proceso Electoral en curso, e implica la ponderación del derecho a ejercer el voto y participar en la elección, y el derecho a la salud, tomando en consideración la situación grave de emergencia sanitaria por causa de la epidemia ocasionada por el virus SARSCoV2 (COVID-19).

Situación que adquiere relevancia nacional y de impacto sobre el ejercicio del derecho humano a votar, y con repercusiones trascendentes para la ciudadanía y actores políticos.

Considerando que el INE ya se encuentra explorando formas de votación vía electrónica<sup>18</sup>, se estima que el Consejo General puede acordar y decidir oportunamente, en su caso, si es posible implementar la modalidad de que la ciudadanía ejerza su voto mediante Internet, en el Proceso Electoral Federal en curso y los respectivos procesos locales concurrentes, por motivo de la epidemia ocasionada por el virus SARSCoV2 (COVID-19).

## **5. Conclusión y efectos.**

En consecuencia, esta Sala Superior considera **actualizada la omisión atribuida** al Consejo General del INE, y **se deja sin efectos la respuesta brindada por el director jurídico del INE.**

Por lo anterior, **se debe ordenar al Consejo General del INE que en breve término, en ejercicio de sus facultades y en plenitud de atribuciones, emita una respuesta al peticionario**, misma que deberá ser congruente, completa y exhaustiva, y de forma oportuna, atendiendo al desarrollo del Proceso Electoral en curso, a partir de que surta efectos la notificación de esta Resolución.

Por último, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento en cuestión, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, a partir de que la respuesta sea emitida.



Por lo expuesto y fundado se:

#### **VI. RESUELVE.**

**ÚNICO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir la respuesta a la petición del actor en los términos precisados en la presente sentencia.

(...)

## **C O N S I D E R A C I O N E S**

### **I. Competencia**

Este Consejo General es competente para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones previstas en la LGIPE, así como para determinar lo conducente, respecto de los mandatos judiciales que impliquen un pronunciamiento por parte del máximo órgano de dirección del Instituto, ello con base en los ordenamientos y preceptos siguientes:

#### **Constitución**

Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartados A.

#### **LGIPE**

Artículos 5, párrafo 2; 44, párrafo 1, inciso jj).

#### **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**

Artículo 5.

De conformidad con las normas citadas, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el caso que nos ocupa, la recaída al juicio **SUP-JDC-10075/2020**, por lo que es procedente que este órgano máximo de dirección, en ejercicio de sus atribuciones, emita el presente Acuerdo.

## **II. Marco jurídico aplicable**

En términos de los artículos 35, fracción I, 36 fracción III, 41 párrafo tercero; 115 párrafo primero, fracción I y 116 norma IV de la Constitución, es derecho y obligación de la ciudadanía votar en las elecciones populares para renovar libre y periódicamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el ámbito federal como en el local. De igual manera, la norma citada indica que el sufragio deberá ser universal, libre, secreto y directo.

En el citado artículo 41, Base V, se dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza bajo la conducción del Instituto y los Órganos Electorales Locales. Esta función estatal debe ejercerse bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad; el INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento. El párrafo tercero, Base V, apartado B, inciso a), numeral 5, del artículo 41 constitucional, y 32, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la LGIPE, establecen que, para los Procesos Electorales Federales y locales, el Instituto tiene atribuciones exclusivas para emitir normativa y establecer reglas, Lineamientos, criterios y formatos, entre otros ámbitos, en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales de cara a la emisión del sufragio ciudadano.

El artículo 1, párrafos 2, 3, y 4, de la LGIPE determina que las disposiciones de esa Ley General son aplicables a las elecciones del ámbito federal y del local, por ello, las Constituciones y sus respectivos ordenamientos locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en la LGIPE y, que la renovación de los poderes se realizará mediante elecciones libres, auténticas, periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

El artículo 7, párrafo 2, de la LGIPE, ordena que el voto sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. En ese sentido, en el artículo 30, párrafo 1, inciso f), del mismo ordenamiento, se establece que, entre otros fines del Instituto, esta velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Asimismo, el párrafo 2 del citado precepto dispone que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad.

El artículo 35 de la ley citada establece que el Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y paridad guíen todas las actividades del Instituto.

En ese sentido, el artículo 44, incisos ñ), gg) y jj), de la LGIPE prevé que dentro de las atribuciones del Consejo General se encuentra la de aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución; dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones, y aprobar el modelo de las boletas electorales y los formatos de la demás documentación electoral.

En el artículo 216, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la LGIPE señala que esa Ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

- Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;
- En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto;
- La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo.

Para tales efectos, el artículo 266, párrafos 1 y 2, incisos a), b), c), e), j) y k) de la LGIPE, dispone que el Consejo General tomará en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes para aprobar el modelo de la boleta electoral, que deberá contener: la entidad, Distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación; el cargo para el que se postula al candidato o candidatos; el emblema a color de cada uno de los Partidos Políticos Nacionales que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate; apellido paterno, apellido materno y nombre completo de la candidata o candidato o candidatas o candidatos; el espacio para candidatos o fórmulas no registradas y el espacio para candidaturas independientes.

Por su parte, el artículo 159, párrafo 1, del RE establece que, en Procesos Electorales Federales ordinarios, el Consejo General deberá aprobar el diseño e impresión de la documentación electoral, así como los modelos y producción de los materiales electorales, a más tardar noventa días posteriores al inicio del Proceso Electoral respectivo.

En el **Libro Sexto** de la LGIPE denominado “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero” se prevé que **el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero** podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, **por vía electrónica**, ello de conformidad con la LGIPE y en los términos que determine el Instituto.

El artículo 329 de la LGIPE señala que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores en las entidades federativas y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones locales. Cuando el INE instrumente el voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los Lineamientos que emita el propio INE, pero en los términos indicados en la LGIPE, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares antes señaladas.

Ahora bien, el RE dispone en el párrafo 4 de su artículo 1 que las disposiciones de ese cuerpo normativo son aplicables en territorio nacional, incluso, respecto de las actividades que se deban llevar a cabo para garantizar que la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ejerza su derecho a votar en las elecciones federales y las locales que corresponda.

En términos de los artículos 26, párrafo 2, y 29, párrafos 1 y 2, incisos e), f), g), p), y) y bb), del RE, se prevé la coordinación entre el Instituto y los OPL con el propósito esencial de concertar la actuación entre ambas autoridades, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los procesos electorales y optimizar los recursos humanos y materiales a su disposición bajo un estricto apego al marco

constitucional y legal aplicable. El Instituto y los OPL formalizarán convenios de coordinación que establezcan las bases generales de coordinación para la organización de los Procesos Electorales Locales.

En el contexto de diversos rubros que podrían considerarse materia de coordinación entre el Instituto y los OPL, se encuentran: la capacitación y asistencia electoral, casillas electorales, documentación y materiales electorales, desarrollo de Jornada Electoral, voto de los mexicanos residentes en el extranjero y otros renglones centrales de la función electoral que determine el Consejo General y/o se acuerden con el OPL.

El RE dispone que **la modalidad de voto electrónico para mexicanos residentes en el extranjero será aplicable en los procesos electorales siempre que se cumpla con lo establecido en el Libro Sexto de la LGIPE**. Por su parte, en el Anexo 21.2 del RE se incorporó el Acuerdo del Consejo General **INE/CG234/2020** por el que se emitieron los Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero en los Procesos Electorales Locales 2020-2021, como marco aplicable para la instrumentación de la modalidad de voto a distancia.

### **III. Respuesta al escrito de Maximiliano Vallejo Reyna**

En su solicitud Maximiliano Vallejo Reyna señala que ***“vengo a solicitar que se me permita ejercer mi derecho al voto, en el Proceso Electoral Federal ordinario que está en curso, por vía electrónica, a través de Internet. Lo anterior, a efecto de salvaguardar mi derecho fundamental a la salud, minimizando al máximo el riesgo de contagio por la nueva enfermedad COVID-19, habida cuenta que es un hecho notorio que existe una situación de pandemia causada por la aparición del coronavirus SARS-COV 2”***, de ello se advierte que su solicitud se fundamenta en tres consideraciones:

**A) La existencia de una pandemia de la enfermedad COVID-19 causada por el nuevo coronavirus SARS COV 2.**

**B) La vigencia del artículo 329 numerales 1 y 2 de la LGIPE**, que dice: 1. *Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y*

senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**2. El ejercicio del voto de los mexicanos** residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, **por vía electrónica**, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

**C)** Para el solicitante es posible interpretar que el voto en línea puede ejercerse por los ciudadanos en el exterior, **pero también por los residentes en la república, por parte de los ciudadanos que así lo soliciten**, particularmente en una situación de emergencia sanitaria como lo es la de pandemia de coronavirus que actualmente vivimos.

**Respecto del inciso A)**, debe decirse que el INE ha reconocido y actuado con prontitud, responsabilidad y prudencia frente a la pandemia causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Ante el contexto de emergencia sanitaria impuesto por la pandemia, el INE, sus órganos centrales, la Comisión Nacional de Vigilancia, el Órgano Interno de Control, etc., han puesto en el centro de sus decisiones el cuidado de la salud de las personas, tanto de las que laboran en el Instituto como la ciudadanía que acude a realizar trámites vinculados con su credencial para votar y la que ejerce sus derechos político electorales.

Ejemplo de lo anterior, son los acuerdos y medidas siguientes:

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se autoriza la celebración a través de herramientas tecnológicas, de sesiones virtuales o a distancia, ordinarias o extraordinarias, del Consejo General o la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, durante el periodo de medidas sanitarias derivado de la pandemia COVID-19.	<u>INE/CG80/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19.	<u>INE/CG82/2020</u>

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban diversas medidas preventivas y de actuación, ya que debido a la velocidad y la escala de la transmisión del COVID-19, el INE busca adoptar un enfoque integral adecuado a las circunstancias que puedan eventualmente presentarse próximamente a lo largo y ancho de la nación, con base en una actuación responsable e informada que le permita alinear sus recursos al esfuerzo de contención que llevan a cabo las autoridades sanitarias del país y del mundo, en el marco de una actuación orientada por el espíritu de solidaridad.	<u>INE/JGE34/2020</u>
Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban medidas para garantizar el cumplimiento de las actividades sustantivas de la Unidad Técnica de Fiscalización, con motivo de la pandemia del COVID-19.	<u>CF/010/2020</u>
Acuerdo General del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina la suspensión del cómputo de los plazos legales y normativos previstos para el cumplimiento de sus funciones, derivado de la contingencia con motivo de la pandemia del COVID-19.	<u>OIC-INE/02/2020</u>
Acuerdo General del Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, por el que se establece la opción emergente para que las personas servidoras públicas que concluyen con su empleo, cargo o comisión y que están obligados a realizar su entrega-recepción puedan efectuar la preparación de su entrega-recepción sin que tengan que desplazarse a su lugar de trabajo, con motivo de la contingencia provocada por la pandemia COVID-19.	<u>OIC-INE/03/2020</u>
Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los Procesos Electorales Locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2.	<u>INE/CG83/2020</u>
Acuerdo General del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral por el que se prorroga la suspensión de los plazos y términos legales y normativos en los procedimientos a cargo de esta instancia de fiscalización, con las excepciones que se señalan, durante el periodo del veinte de abril de dos mil veinte y hasta que la autoridad sanitaria determine la reanudación de actividades no esenciales del sector público, con motivo de la emergencia	<u>OIC-INE/04/2020</u>

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
sanitaria por causa de fuerza mayor, provocada por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).	
Circular relativa a las medidas que deberán acatarse durante las diferentes reuniones de trabajo, comisiones y sesiones dentro del Instituto mientras dure la contingencia.	<u>INE/SE/006/2020</u>
Circular relativa al Punto Segundo del Acuerdo INE/JGE34/2020, en cuanto a que se otorguen facilidades a los servidores adscritos en cada una de las áreas, a fin de procurar que las actividades se realicen con el personal mínimo e indispensable.	<u>INE/SE/007/2020</u>
Circular relativa a la restricción al Salón de Sesiones dirigida a las y los integrantes del Consejo General para garantizar que no se rebase el número de personas recomendado por la Secretaría de Salud.	<u>INE/SE/008/2020</u>
Circular relativa a la restricción al Salón de Sesiones dirigida a las y los Titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas para garantizar que no se rebase el número de personas recomendado por la Secretaría de Salud.	<u>INE/SE/009/2020</u>
Circular relativa a la supresión de las guardias presenciales.	<u>INE/SE/011/2020</u>
Determinación por la que se deja sin efectos la disponibilidad de una funcionaria miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional, aprobada mediante Acuerdo INE/JGE20/2020.	<u>INE/SE/0299/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba que las Credenciales para Votar que perdieron vigencia el 1º de enero de 2020 y no han sido renovadas, continúen vigentes hasta el 1º de septiembre de 2020, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, COVID-19.	<u>INE/CG92/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la expedición de constancias digitales de situación registral, como medida que promueva la identificación de las y los ciudadanos en sus trámites administrativos, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, COVID-19.	<u>INE/CG93/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reanudan algunas actividades suspendidas como medida extraordinaria con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19, mediante Acuerdo INE/CG82/2020, o que no han podido	<u>INE/CG97/2020</u>



Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
ejecutarse, respecto al proceso de constitución de nuevos Partidos Políticos Nacionales y se modifica el plazo para dictar la resolución respecto a las siete solicitudes de registro presentadas	
Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los protocolos DEA para la atención de riesgos materializados de los procesos electorales.	<u>INE/JGE52/2020</u>
Acuerdo General del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, por el que se suspenden los plazos previstos en las fracciones I y III y se amplía el plazo previsto en la fracción II del artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial en sus modalidades: inicial, de modificación del ejercicio 2019 y de conclusión del empleo, cargo o comisión, así como de los plazos de la declaración de intereses referidos en el artículo 48 de la misma ley; con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor de la epidemia de enfermedad generada por el Coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19).	<u>OIC-INE/06/2020</u>
Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe que las Credenciales para Votar que perdieron vigencia el 1° de enero de 2020 y no han sido renovadas, sigan siendo vigentes hasta el 1 o de septiembre de 2020, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus, Covid-19.	<u>INE/CNV12/MAY/2020</u>
Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe la expedición de Constancias Digitales, como medida que promueva la identificación de las y los ciudadanos en sus trámites administrativos, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, Covid-19.	<u>INE/CNV17/MAY/2020</u>
Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la estrategia y la metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas, así como para el regreso paulatino a las actividades presenciales por parte del personal. Este protocolo fue actualizado por el grupo estratégico INE-C19, con fundamento en el Punto de Acuerdo Segundo del acuerdo INE/JGE69/2020, por lo que se trata de la versión vigente.	<u>INE/JGE69/2020</u> Contiene archivo de estrategia y protocolo
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la fecha de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales	<u>INE/CG170/2020</u>

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo.	
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba que las credenciales para votar que pierden vigencia el 1° de enero de 2021, sean utilizadas en las elecciones ordinarias o, en su caso, extraordinarias que se celebren con motivo de los Procesos Electorales Federal y Locales 2020-2021.	<u>INE/CG181/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos laborales, así como de los recursos de inconformidad, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia Covid-19, generada por el virus SARS-COV2.	<u>INE/CG185/2020</u>
Segundo informe que presenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral sobre las acciones realizadas para enfrentar la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).	Informe
Acuerdo general del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las medidas para la reanudación de actividades presenciales de esta Instancia de Fiscalización; se levantan las suspensiones de los plazos legales y normativos en los procedimientos a su cargo, establecidas con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor de la epidemia de enfermedad generada por el coronavirus SARS-Cov2 (COVID-19); se declaran como inhábiles para el cómputo de los plazos, los días que se indican; y se autoriza el uso de medios y firma electrónicos en los actos y procedimientos del Órgano Fiscalizador en los términos que se precisan.	<u>OIC-INE/08/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el procedimiento para el registro, a través de correo electrónico, de la ciudadanía interesada en realizar observación electoral en las elecciones locales a celebrarse en 2020 en los estados de Coahuila e Hidalgo, ante la contingencia sanitaria originada por el virus SARS-CoV2 (COVID -19).	<u>INE/CG204/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la reanudación de la vigencia de la lista de reserva de la Primera Convocatoria del Concurso Público 2019-2020 de ingreso para ocupar plazas vacantes en cargos del Servicio Profesional Electoral Nacional del sistema del	<u>INE/CG233/2020</u>

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
Instituto Nacional Electoral, suspendida con motivo de la pandemia del COVID 19 generada por el virus SARS-COV2.	
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los Procedimientos Administrativos Sancionadores y de Fiscalización, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19.	<u>INE/CG238/2020</u>
Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se determina, como medida excepcional, que las y los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema del Instituto Nacional Electoral, no sean sujetos de evaluación por el periodo septiembre 2019 a agosto 2020, en virtud de las medidas preventivas y de actuación con motivo de la pandemia de la Covid-19.	<u>INE/JGE95/2020</u>
Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se determina, como medida excepcional, que las y los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema de los Organismos Públicos Locales Electorales, no sean sujetos de evaluación por el periodo septiembre 2019 a agosto 2020, en virtud de las medidas preventivas y de actuación con motivo de la pandemia de la Covid-19.	<u>INE/JGE96/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba que las Credenciales para Votar que perdieron vigencia el 1º de enero de 2020 y no han sido renovadas, continúen vigentes hasta el 6 de junio de 2021, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, COVID-19.	<u>INE/CG284/2020</u>
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la reanudación de plazos para atender las tareas sustantivas y procedimentales atinentes a la materia de fiscalización, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19.	<u>INE/CG301/2020</u>
Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe que las Credenciales para Votar que perdieron vigencia el 1º de enero de 2020 y no han sido renovadas, continúen vigentes hasta el 6 de junio de 2021, con motivo de la situación de emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus, Covid-19.	<u>INE/CNV33/SEP/2020</u>

Acuerdo y/o medida tomada en el contexto de la pandemia	Alfanumérico
Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se autoriza la celebración a través de herramientas tecnológicas, de sesiones virtuales o a distancia, ordinarias, extraordinarias o especiales, de los Consejos Locales y Distritales del Instituto durante el periodo de medidas sanitarias derivado de la pandemia COVID-19.	<u>INE/CG555/2020</u>

Sin duda el INE reconoce el contexto de emergencia sanitaria impuesto por la propagación del Covid-19, por ello ha actuado en favor de la protección de la salud de las personas sin dejar de reconocer que sería imposible pensar en la posibilidad de una democracia sin elecciones periódicas, libres, competitivas, imparciales y participativas. Fue así que en las pasadas elecciones en Coahuila e Hidalgo se pusieron en marcha eficaces **protocolos de salud y distanciamiento social que materializaron el derecho al voto de las y los ciudadanos de esas entidades al mismo tiempo que hicieron posible la protección de su salud.**

De esa manera, la emergencia sanitaria no ha sido condicionante para que el INE cumpla con su función de desarrollar y organizar las elecciones, fuera de la regularidad constitucional y legal prevista en la Constitución, las leyes federales y locales de la materia electoral, pues cada una de sus decisiones han sido asumidas dentro de dicho marco jurídico a fin de garantizar el ejercicio del derecho a votar, como la salud de las personas.

**Por lo que hace a los incisos B) y C),** debe decirse, que si bien es cierto el legislador dispuso en la reforma político electoral de 2014, particularmente en el artículo 329 de la LGIPE, la posibilidad de la modalidad de voto electrónico, solo fue para los mexicanos residentes en el extranjero, en las elecciones de Presidente, Senadores y de Gobernadores en aquellos Estados en donde su norma local lo estipule. De dicha posibilidad de votación, el legislador excluyó la elección de los Diputados Federales, mismas que tendrán verificativo el próximo 6 de junio de 2021.

Cabe precisar, que el citado precepto legal establece que solo **“los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de**

## **Gobernadores en las entidades federativas” y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones locales.**

Por tanto, aun cuando el Instituto cuenta con facultades para emitir Lineamientos, Reglamentos, acuerdos y demás normas encaminadas a mejor proveer respecto de sus atribuciones y obligaciones constitucionales y legales, por principio de legalidad, está impedido para emprender acciones no previstas tanto en la Constitución como en las leyes que lo sujetan. Es decir, no está dotado de facultades para trascender la frontera de lo constitucional y legalmente establecido, en el caso, de regular e implementar el voto electrónico a través de internet para los mexicanos residentes en el país.

Esto es, el INE en ejercicio de su facultad reglamentaria, no pudiera emitir Lineamientos o reglas, que excedan el alcance de los mandatos legales o modificar sus contenidos, por ser la ley la medida y justificación de su actuación<sup>1</sup>.

Ello, porque la potestad reglamentaria –del INE– puede proyectarse en dos ámbitos: uno interno, organizativo, que abarca principalmente los medios materiales y personales de que dispone, en este caso, el Instituto, para ejercer sus competencias y, otro externo, que incide en personas, bienes y relaciones jurídicas desvinculadas del ámbito organizativo del señalado Instituto.

En el primer ámbito, se sitúan los órganos internos de la autoridad y de sus funcionarios, siendo la potestad reglamentaria connatural a sus facultades organizativas, sin que puedan limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas de los particulares.

En tanto, en el segundo ámbito –de índole externo–, se ubica a los denominados *Reglamentos ejecutivos*, es decir, aquéllos que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. **Estos Reglamentos pueden regular aspectos vinculados a los derechos de los particulares, siempre y cuando no se extienda a materias distintas de la esfera competencial de las normas de autorización de la que emanan<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> Criterio de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-0268/2017 y acumulados.

<sup>2</sup> SUP-RAP-0268/2017 y Acumulados, páginas 38-39.

En el caso, Maximiliano Vallejo Reyna puntualmente solicita:

PRIMERO. - Se emita un acuerdo que realice una interpretación conforme del libro sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que el voto en línea puede ser realizado no únicamente por ciudadanos residentes en el exterior, sino también por ciudadanos residentes en la República Mexicana, y reglamente el procedimiento para tal efecto, que permita guardar la certeza y legalidad de las elecciones.

SEGUNDO. - Se realicen las gestiones necesarias para permitirle la emisión del voto por vía electrónica, a través de Internet, en el próximo Proceso Electoral Federal ordinario 2020-2021, a efecto de salvaguardar su derecho a la salud, evitando el riesgo de contagio por la situación de pandemia de coronavirus SARS COV 2.

Al respecto, este órgano considera que atender en sentido afirmativo su pretensión, implicaría *de facto*, no solo modificar el sentido de lo que expresamente dice la norma, sino emitir Lineamientos o reglas que no se ajustarían al espíritu de la misma; es decir, el INE estaría excediendo los límites que le imponen sus facultades reglamentarias, ya que el artículo 329 de la LGIPE, del cual pide se realice una *interpretación conforme*, textualmente establece:

**Artículo 329.**

**1. Los ciudadanos que residan en el extranjero** podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse** por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, **por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.**

**3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los Lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley,** mismos que deberán asegurar total

certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

**Asimismo, sobre el voto electrónico para residentes en el extranjero, en el artículo Décimo Tercero transitorio de la LGIPE el legislador determinó que dicha modalidad de votación se realizará hasta en tanto el INE haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto electrónico. Para tal efecto, deberá contar con el Dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional. Dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para ello, el sistema que establezca el Instituto deberá garantizar, entre otros aspectos:**

- a) Que quien emite el voto sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;
- b) Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley;
- c) Que el sufragio sea libre y secreto, y
- d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

**En caso de que el Instituto determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el presente transitorio antes de que inicie el Proceso Electoral del año 2018. De no contar con dicha comprobación para el Proceso Electoral referido, lo dispuesto en este transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.**

Como se puede observar, el legislador previó la posibilidad de votar vía electrónica en las elecciones nacionales, única y exclusivamente para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, no los que radican en el territorio nacional; esto es, el legislador federal, claramente estableció en el numeral 3 del artículo 329, de la LGIPE, que las reglas que diseñe el INE para materializar el voto electrónico para los ciudadanos residentes en el extranjero habrán de apegarse a los términos

de la LGIPE, y esos términos indican que el voto electrónico solo puede ser ejercido por quienes así lo decidan y residan en el exterior.

Es importante señalar, que el diseño y puesta en operación del sistema que permitiera el ejercicio del voto electrónico por internet a los mexicanos residentes en el extranjero, resultó un proceso complejo. Desde la emisión de la LGIPE en mayo de 2014, el legislador previó un escenario en el que la materialización del derecho al voto por esta modalidad requería de estudios, recursos y tiempo, tan es así que determinó, que si el sistema no estuviese listo antes del inicio del Proceso Electoral de 2017-2018, se llevará a cabo para los subsecuentes.

Fue en razón de la complejidad de implementar esa modalidad de votación, que el pasado 26 de agosto de 2020 el Instituto emitió el Acuerdo **INE/CG234/2020** por el que se aprobaron las modalidades de Votación Postal y Electrónica por Internet, respectivamente; los Lineamientos para la organización del Voto Postal de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; los Lineamientos para la organización y operación del Voto Electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, ambos para los Procesos Electorales Locales 2020-2021; así como la presentación de los Dictámenes de Auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero.

En ese sentido, si bien el promovente sostiene que el *“Consejo General debe tomar en cuenta que acordar la posibilidad de votar en línea de los ciudadanos mexicanos residentes en la república es factible materialmente hablando, toda vez que el Consejo General del Instituto ha emitido el Acuerdo **INE/CG234/2020** (...), por lo que existe la posibilidad técnica de regular administrativamente el sufragio por internet, (...). **Siendo que lo único que hace falta para ello, es que este Consejo General emita un acuerdo que regule, dentro del marco normativo existente, la interpretación conforme del artículo 329 de la LGIPE, relativo al ejercicio del voto electrónico de los ciudadanos residentes en la república. Además, interpretar gramaticalmente lo dispuesto por el artículo 329 de forma gramatical implicaría discriminar a los ciudadanos con base en su lugar de domicilio, porque sólo los ciudadanos residentes en el exterior tendrían la posibilidad de votar por vía electrónica y salvaguardar su salud, lo cual es absolutamente injustificado tomando en consideración la situación actual de pandemia”***.



En el caso, cabe destacar que el Acuerdo **INE/CG234/2020** fue diseñado dentro de los límites establecidos por la propia LGIPE, no hacerlo así iría en contra de la ley en comento, ya que estaría haciendo algo distinto a lo que le mandata la norma, pues no estaría desarrollando, complementando o pormenorizando las disposiciones legales, sino más bien invadiendo una esfera de acción reservada al poder legislativo. Sirve de sustento la Jurisprudencia constitucional de la **SCJN, P.J. 30/2007**, cuyo rubro es **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**.

La **facultad reglamentaria** está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la **facultad reglamentaria** no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los Reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la **facultad reglamentaria** debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma **reglamentaria** se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse Reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

En mérito de lo anterior, la viabilidad de atender la petición del peticionario, no radica en un aspecto meramente interpretativo de la norma ni la potencialización del derecho a votar como se pretende, pues la propia interpretación de la norma tiene límites; esto es, que la interpretación *pro persona*, en la lógica del principio de interpretación más favorable a la persona, no implica que se tenga que atender conforme a las pretensiones del peticionario, ni que se tenga que dejar de observar los principios y restricciones que prevé la norma fundamental, lo que en el caso concreto, sería la legalidad y certeza en el ejercicio de la función electoral.

Al respecto, sirven de sustento las tesis de Jurisprudencia de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las claves 1a. /J. 104/2013 y 2a. /J. 56/2014, de rubros PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES, y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVE LA NORMA FUNDAMENTAL.

Por tanto, al no existir disposición legal que regule el voto electrónico a través de internet para los mexicanos residentes en el territorio nacional, no es jurídica ni materialmente viable, que el INE pueda atender de manera favorable la petición del solicitante.

Es importante destacar, que en el caso del Acuerdo INE/CG234/2020, a fin de implementar el voto electrónico por internet para residentes en el extranjero, se estuvo preparando dicha modalidad 16 meses antes de su aprobación, solo considerando como punto de partida de ese conteo, el 1º de abril de 2019, que fue cuando la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero emitió el Acuerdo INE/CVME-06SO por el que se aprobó la Estrategia Integral de Promoción del VMRE 2019-2021, la cual fue presentado al Consejo General el 10 de abril de 2019, pero debe reconocerse que el IFE, y ahora el INE, trabajan en la posibilidad del voto electrónico desde hace más de 10 años<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2005-2006, [http://www.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro\\_blanco/pdf/tomol/presentacion.pdf](http://www.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomol/presentacion.pdf)

De esta forma, aunque la LGIPE no alude de manera expresa que dentro del territorio nacional el voto será exclusivamente a través de boletas impresas en papel, el procedimiento de votación establecido en dicha Ley General fue diseñado por el órgano legislativo para que la **emisión del voto en el territorio nacional se lleve a cabo en forma presencial**, a través de boletas electorales.

Ahora bien, si bien se ha avanzado y hecho uso de medios tecnológicos para permitir el ejercicio del voto a través de mecanismos electrónicos, como es la urna electrónica, como es el caso de las elecciones locales del pasado 18 de octubre en Coahuila e Hidalgo donde **se instalaron 94 casillas con igual número de urnas electrónicas en las que cualquier persona pudo ejercer su derecho al sufragio**. De las 94 urnas electrónicas 54 se instalaron al interior de diez Distritos Electorales de Coahuila y 40 dentro de cuatro municipios de Hidalgo. Sin excepción alguna, en las 94 urnas electrónicas **el voto ciudadano fue presencial**, contó y se agregó a las preferencias hacia partidos y candidatos.

De esa manera, dichas elecciones locales vieron materializado el esfuerzo interinstitucional por el que las autoridades electorales de ambos Estados y la nacional, decidieron implementar con éxito el voto a través de una urna electrónica, aun bajo las condiciones de emergencia sanitaria, pero siempre dentro de los límites que permite la ley para el ejercicio del derecho a votar.

En ese sentido, debe destacarse que la forma tradicional de la emisión del voto en papel, y ahora, a través de la urna electrónica, ha garantizado cumplir con los principios que rigen las elecciones en nuestro país, es decir, que éstas sean libres, auténticas y periódicas, mediante el voto universal, libre, secreto, directo y personal, debido a lo siguiente:

- ✓ El elector marca la opción política de su preferencia, mediante la boleta impresa, en una mampara que le garantiza la secrecía, ya que, al término de la emisión, la dobla y la deposita en una urna.
- ✓ La votación se realiza ciudadano por ciudadano.
- ✓ En la casilla se garantizan condiciones para evitar cualquier tipo de coacción.
- ✓ Los miembros de la mesa directiva de casilla deben permanecer a lo largo de la votación, pero no pueden intervenir con la libertad y secreto del voto de los electores.

- ✓ Se prohíbe la permanencia en la casilla a personas que pudieran alterar el orden o de alguna forma coaccionar a los electores<sup>4</sup>.

De esa manera, ante la contingencia sanitaria que se vive a nivel mundial, en el caso de los comicios de 2021, el INE ha estado emitido las medidas de cuidado y prevención necesarias, así como atendiendo las determinaciones que en cada momento adoptan las autoridades sanitarias, con el propósito de garantizar el derecho humano a la salud y el ejercicio de los derechos político electorales del ciudadano.

Por las razones antes expuestas, transitar hacia la modalidad de voto por internet necesariamente supondría no solo de la voluntad y los esfuerzos del INE, sino de un necesario ajuste a la Ley para que todas las condiciones estén dadas. En ese sentido, en este momento esta autoridad no está en posibilidad de desplegar la modalidad de voto por internet en territorio nacional, porque no es material, presupuestal, ni jurídicamente posible su implementación, y por consecuencia, no es posible atender de manera favorable la petición que formula Maximiliano Vallejo Reyna.

En virtud de los antecedentes y consideraciones expuestos, este Consejo General en ejercicio de sus atribuciones y **en cumplimiento de la sentencia SUP-JDC-10075/2020**, emite el siguiente:

## **A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se da respuesta a la consulta realizada por Maximiliano Vallejo Reyna en términos de lo precisado en el Considerando II y III del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo para que por conducto de la Dirección Jurídica notifique personalmente a Maximiliano Vallejo Reyna en el domicilio que señaló para dichos efectos. Asimismo, para que informe a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-10075/2020.

---

<sup>4</sup> Artículos 280, 281, 282 de la LGIPE.

**TERCERO.** Publíquese el presente Acuerdo en la página de internet del Instituto Nacional Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de diciembre de 2020, por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de las Consejeras Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez; y con fundamento en el artículo 25, párrafos 1, 2 y 3, inciso a) del Reglamento de Sesiones del Consejo General, se excusó de votar el Consejero Electoral, Maestro José Martín Fernando Faz Mora.

Para los efectos legales a que haya lugar, la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de diciembre de 2020, en la que se aprobó el presente Acuerdo concluyó a las 2:04 horas del martes 8 de diciembre del mismo año.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**