



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA ELECTORAL B. CLAUDIA ZAVALA PÉREZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA RESPUESTA A DIVERSAS PETICIONES RELACIONADAS CON EL VOTO DE LAS MEXICANAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO PARA EL PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO PARA LA ELECCIÓN DE DIVERSOS CARGOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2024-2025.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8, párrafo 1, inciso e) y 26, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo el presente voto particular pues disiento de la decisión tomada por la mayoría del Consejo General del Instituto Federal Electoral (INE), respecto del punto sexto del orden del día de la sesión extraordinaria urgente del Consejo General de este Instituto, celebrada el 13 de diciembre de 2024.

En el acuerdo, por mayoría de siete votos contra tres, se determinó que no es posible jurídica, técnica, operativa y materialmente atender de manera favorable las solicitudes de la Senadora Karina Ruiz Ruiz, y de las organizaciones Fuerza Migrante A.C. y COLEFOM, respecto de la implementación del VMRE para el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 (PEEPJF 2024-2025), contemplando la certeza y seguridad jurídica que debe prevalecer en todo proceso electoral.

Lo anterior lo sostienen bajo el argumento de que el aumento en el reconocimiento de los derechos, como el derecho al voto, está delimitado por la determinación legislativa y que, bajo el principio de reserva de ley, no es posible ampliar el derecho a votar mediante interpretación administrativa, sino que debe ser una determinación explícita del legislador.

Señala el acuerdo que el principio de reserva de ley establece que ciertas materias, especialmente aquellas que afectan derechos fundamentales, deben ser reguladas exclusivamente por el legislador a través de leyes formales. Destacando que este principio se fundamenta en la necesidad de que las decisiones que afectan derechos fundamentales sean tomadas por un órgano representativo y democrático, como es el Congreso, y no por autoridades administrativas o por vía reglamentaria.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Establecen en el acuerdo que la CPEUM y la LGIPE establecen que la regulación de los derechos político-electorales, incluyendo el derecho al voto, es competencia del legislador. Lo que según el acuerdo aprobado asegura que cualquier modificación o ampliación de estos derechos sea resultado de un proceso legislativo que incluye debate, deliberación y consenso entre los representantes populares y precisa que el artículo 41 de la Constitución establece que el INE es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones, cuya función es ejecutar y aplicar las leyes emitidas por el Congreso.

Con base en lo anterior se determina en el acuerdo que el Consejo General **no considera que exista viabilidad jurídica para implementar el VMRE en el marco del PEEPJF 2024-2025, al no encontrarse regulada expresamente en la LGIPE la participación de la ciudadanía residente en el extranjero en los comicios para la renovación de personas juzgadoras integrantes del PJF.**

Sin embargo, en el acuerdo del que disiento se realiza una interpretación literal de la norma, lo cual es indebido con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

El párrafo segundo del mismo artículo señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 133 de la Constitución expone que tanto la Constitución como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán Ley Suprema de toda la Unión. Por lo tanto, los tratados internacionales son de observancia obligatoria pues forman parte de nuestro sistema jurídico.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Entre estos instrumentos internacionales se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21, párrafo 3, indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo primero, señala que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

El artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la Convención reconoce que todos los ciudadanos deben gozar de entre otros derechos, del de 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.

Por su parte en el artículo 24 reconoce el derecho a la igualdad al establecer que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles los Estados que forman parte se comprometen a respetar y garantizar a 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 se comprometen a adoptar con arreglo de los procedimientos constitucionales y a las disposiciones del pacto referido las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas y de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

El Pacto, en el artículo 25 incisos a) y b) establece la obligación de los Estados parte para proteger que todas y todos los ciudadanos gocen sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores.

Por otra parte, el párrafo tercero del artículo 1° Constitucional ya citado, establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

El Artículo 34 Constitucional establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Además, el Artículo 35 de la Carta Magna establece que votar en las elecciones populares y poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, son derechos de la ciudadanía.

En este tenor, las autoridades tenemos la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo observar en todo momento el principio de igualdad tutelado por el artículo primero constitucional.



Si bien es cierto que el Artículo 329 párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, lo cierto es que no hay una prohibición expresa ni en la Constitución, ni en la Ley que impida que participen en el PEEPJF 2024-2025.

Como autoridad estamos obligados a garantizar el derecho a la igualdad y a cumplir con nuestra obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a votar de los connacionales.

El Consejo General no debe limitarse a realizar una interpretación gramatical de la norma, pues a la luz del artículo 1° Constitucional y del vacío normativo en torno al ejercicio del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, en el PEEPJF2024-2025 es imperativo potenciar los derechos políticos-electorales de la comunidad migrante, con un enfoque de progresividad.

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

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

El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-1004/2015, emitió, entre otras, la tesis de jurisprudencia número 28/2015, cuyo rubro y texto es:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.

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

No permitir que participen las y los mexicanos residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, es contrario al principio de progresividad con el que el Instituto Nacional Electoral ha regido sus determinaciones.

En este sentido, tampoco comparto las consideraciones de carácter técnico-operativo expuestas en el acuerdo, relativas a la conformación de la LNE- Extranjero y a las modalidades de votación, pues si bien tenemos tiempos acotados para implementar algunas de las modalidades, la modalidad electrónica por internet podría implementarse a fin de garantizar el derecho a votar de las y los mexicanos residentes en el extranjero.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Ya se han presentado casos en los cuales hemos tenido tiempo acotado para implementar el voto de las y los connacionales, como es el caso del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024 (PRM), en el año 2022 y las elecciones extraordinarias de Senaduría en Nayarit en 2021 y en Tamaulipas en 2023, donde se implementó la modalidad electrónica por internet para garantizar la participación de la comunidad migrante.

En el caso del Proceso de Revocación de Mandato¹ INETEL realizó llamadas de salida a 3,419 ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero con relación a una entidad federativa mexicana con VMRE en los PEL 2021-2022, quienes en su registro para votar eligieron la modalidad de voto postal, con la finalidad de invitarlos a participar en el PRM bajo la modalidad electrónica a través de Internet. En este caso los tiempos permitieron que se abriera un periodo de registro a la LNE-Extranjero.

Mediante Acuerdo INE/CG33/2022, el Consejo General aprobó el 26 de enero de 2022, los Lineamientos LNERE-PRM, a efecto que la ciudadanía interesada en participar solicitara su inscripción a la LNERE para el PRM. Así la ciudadanía pudo solicitar su registro tanto vía telefónica por INETEL, como a través del SRVE, mediante el portal www.votoextranjero.mx, en el periodo comprendido del 5 al 25 de febrero de 2022.

Inclusive en las elecciones extraordinarias de Senaduría de Nayarit y Tamaulipas, sin tener tiempo para abrir un periodo de registro a la LNE-Extranjero, se permitió la participación de las personas que ya se habían registrado para la elección ordinaria previa a estas elecciones y en ambos casos fue posible implementar la modalidad postal y la electrónica por internet.

¹ Informe Final del Plan Integral de Trabajo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero Proceso de Revocación de Mandato del Presidente electo para el periodo constitucional 2018-2024. Consulta 14.12.2024 en: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

En el caso de la elección extraordinaria en Nayarit, mediante acuerdo INE/CG1620/2021², el CG aprobó el corte de la Lista Nominal de Electores que se utilizaría con motivo de las Elecciones Extraordinarias Federal y Locales a celebrarse en el año 2021. Así la LNERE para la elección extraordinaria de Nayarit sería la LNERE utilizada para la elección celebrada el 6 de junio de 2021, la cual quedó conformada por 994 nayaritas residentes en el extranjero. de los cuales 551 eligieron la modalidad electrónica por internet, y 443 eligieron la modalidad de voto postal³.

El 30 de noviembre de 2022, mediante Acuerdo INE/CG837/2022⁴, el CG del INE aprobó las disposiciones relativas al corte, los plazos para la emisión, así como la forma y contenido de las listas nominales de electores para la elección extraordinaria de Senaduría en Tamaulipas; las credenciales para votar válidas y su marcaje y el marco geográfico electoral, que se utilizaron en el PEFEET 2022-2023, para cubrir la vacante de Senaduría por el principio de mayoría relativa, la cual quedó conformada por 2,481 personas tamaulipecas residentes en el extranjero, de los cuales 1,756 eligieron la modalidad electrónica por internet, y 725 eligieron la modalidad de voto postal⁵.

Como puede verse, el Instituto ha demostrado que se pueden optimizar y eficientar las reglas del sistema electoral con el fin de garantizar la progresividad en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el extranjero, con el objeto de que puedan participar en las elecciones señaladas y estas mismas medidas deberían implementarse para que pudieran participar en el PEEPJF 2024-2025, como base mínima para garantizar el derecho a votar de los connacionales.

² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125533/CGex202110-29-ap-6-Gaceta.pdf>

³ Informe Final del VMRE Elección Extraordinaria de Nayarit 2021 Consultado el 14.12.2024 en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126639/CGex202201-26-ip-14.pdf>

⁴ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146818/CGex202211-30-ap-1-5.pdf>

⁵ Informe Final del VMRE Elección Extraordinaria de Senaduría del Estado de Tamaulipas 2023 Consulta el 14.12.2024 en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150590/CGex202303-27-ip-5.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

No hacerlo es regresivo, pues el INE ha procurado elección tras elección maximizar los derechos de la comunidad migrante, eliminando las posibles restricciones con las que se ha encontrado y aumentando los alcances de los derechos humanos de la ciudadanía residente en el extranjero.

Además, el Consejo General del INE mediante acuerdo INE/CG2358/2024⁶, en la aprobación del Plan Integral y Calendario del Proceso Electoral Extraordinario para la Elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 (PlyCPJF 2024-2025) ya había contemplado el voto de los de las y los mexicanos en el extranjero, estableciendo previsiones para llevar a cabo el voto por la vía electrónica por internet.

Entre las actividades previstas y calendarizadas en los anexos del acuerdo INE/CG2358/2024, están:

- Promocionar el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), a través de acciones de difusión, comunicación, vinculación y en plataformas digitales.
- Recibir las Solicitudes de Inscripción a la LNERE bajo la modalidad electrónica por internet.
- Declarar la validez y definitividad de la LNERE bajo la modalidad electrónica por internet
- Realizar activaciones transmedia de las campañas institucionales de difusión para el VMRE
- Producir y difundir los materiales de las campañas de difusión institucional para el VMRE
- En relación a la Capacitación Electoral e Integración de Mesas de Escrutinio y Cómputo MEC, Elaborar los contenidos temáticos de los materiales didácticos y de apoyo para el escrutinio y cómputo del voto las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero y emitir el Acuerdo por el que se aprueba el Listado del personal del INE que podrá realizar labores de suplencias en las MEC el día de la Jornada Electoral.

⁶ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/177692>

- Gestionar los Requerimientos de Servicio TIC del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) (Requerimientos de Servicio de TIC).
- Verificar y validar los Componentes del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) (Pruebas de aceptación).
- Liberar el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) (Producción).
- Realizar la gestión para determinar un local único para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos por los mexicanos residentes en el extranjero y presentar el proyecto de acuerdo del CG para su aprobación.
- Realizar el escrutinio y cómputo de los votos emitidos por las y los mexicanos residentes en el extranjero en el Local Único.
- Llevar a cabo el escrutinio, cómputo, y resultados de los votos de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

Como puede observarse el Consejo General del INE ya había tomado provisiones para la emisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a través de la modalidad electrónica por internet, por lo que es contradictorio, regresivo y contrario al principio de progresividad. emitir este acuerdo en el sentido de determinar que no es posible jurídica, técnica, operativa y materialmente, implementar el voto de las y los residentes en el exterior.

Debió haberse planteado en la respuesta, que por lo acotado de los tiempos y en vista de la reducción al presupuesto, únicamente se implementaría la modalidad electrónica por internet, utilizando la LNE- Extranjero del pasado Proceso Electoral 2023-2024, para que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, pudieran elegir los cargos de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las magistradas o magistrados de la Sala Superior del TEPJF e incluso a los integrantes del Tribunal Disciplinario que son cargos que se elegirán a nivel nacional.

La Sala Superior del TEPJF ya ha señalado⁷ que la obligación general del estado Mexicano de adoptar medidas para hacer realidad los derechos político-electorales en condiciones de igualdad, implica:

- Garantizar, sin discriminación alguna su libre y pleno ejercicio.
- Adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones convencionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos.

⁷ En la sentencia SUP-JDC-1076/2021 Y ACUMULADOS
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1076-2021>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Así, es claro que debe prevalecer la obligación de garantizar que las y los mexicanos que residen más allá de nuestras fronteras, puedan ejercer sus derechos político-electorales a partir de un aumento en los alcances del derecho y reconociendo a las y los mexicanos residentes en el extranjero como titulares del derecho a votar en el PEEPJF 2024-2025. Logrando así una mayor y efectiva participación de la comunidad migrante en los asuntos públicos de nuestro país.

En materia de derechos humanos, no debemos dar un solo paso atrás. Constitucionalmente la ciudadanía residente en el extranjero tiene un reconocimiento expreso de su derecho a votar en las elecciones populares. La comunidad migrante ha luchado a través de los años para lograr el reconocimiento de sus derechos a votar y ser votados. Son mexicanas y mexicanos que aun estando más allá de las fronteras, están interesados en los asuntos inherentes a su país.

Por estas razones es que estoy en contra de lo sostenido en el acuerdo y emito el presente voto particular.

A T E N T A M E N T E

MTRA. B CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

CONSEJERA ELECTORAL

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

