

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA PRESIDENTA GUADALUPE TADDEI ZAVALA RESPECTO DEL PUNTO 05 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL, CELEBRADA EL 10 DE FEBRERO DE 2025, REFERENTE AL ACUERDO POR EL QUE SE AJUSTA EL MARCO GEOGRÁFICO ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO PARA LA ELECCIÓN DE DIVERSOS CARGOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2024-2025, APROBADO MEDIANTE DIVERSO INE/CG2362/2024; ASIMISMO, SE DECLARA SU DEFINITIVIDAD**

Con el respeto a mis colegas que integran la mayoría, me refiero a lo dispuesto en el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que dispone que la o el Consejero Electoral que no comparta la decisión adoptada por la mayoría podrá emitir un Voto Particular con el propósito de dejar constancia escrita de su disenso respecto del sentido del Acuerdo o Resolución.

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

**VOTO PARTICULAR**

Índice

1. Introducción .....	1
2. Antecedentes relevantes .....	2
3. Naturaleza del acuerdo INE/CG2362/2024 .....	3
4. Sobre la provisionalidad del acuerdo INE/CG2362/2024.....	5
5. Interpretación jurídica del artículo 511 de la LGIPE .....	6
6. La diferencia entre ajustes y modificaciones .....	6
7. La confirmación del acuerdo INE/CG2362/2024 por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-JDC-1421/2024 y acumulados .....	7
8. La definitividad y el carácter vinculante de las resoluciones del TEPJF en relación con el Acuerdo INE/CG2362/2024 .....	8
9. Principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica en el derecho electoral .....	9
10. Consideraciones finales y conclusión .....	10

**1. Introducción**

El presente voto particular se fundamenta en antecedentes normativos y fácticos que sustentan una posición diferenciada respecto a la modificación del Acuerdo INE/CG62/2025. Desde mi perspectiva, la interpretación y aplicación de las normas

electorales deben regirse bajo los principios de certeza, seguridad jurídica y legalidad, garantizando la estabilidad y previsibilidad en la toma de decisiones de las autoridades electorales.

En este contexto, resulta fundamental revisar los elementos jurídicos que dieron origen a la emisión del Acuerdo por el que se aprobó el marco geográfico INE/CG2362/2024. Dicho acuerdo, aprobado con un carácter preliminar, estaba condicionado a la eventual recepción de información por parte del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Sin embargo, al no haberse actualizado este supuesto, su naturaleza jurídica y los efectos de su confirmación por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adquieren relevancia para el análisis de su posible modificación.

A lo largo del presente voto particular, se expondrá un análisis basado en disposiciones constitucionales y principios rectores en materia electoral. En particular, se examinará la viabilidad jurídica de modificar el presente acuerdo que ha sido previamente validado por el TEPJF, así como el impacto que ello podría tener en la certeza jurídica y la seguridad del proceso electoral.

## **2. Antecedentes relevantes**

De inicio el presente voto particular tiene sus cimientos en diversos antecedentes normativos y fácticos que sustentan una posición diferenciada respecto a la modificación del Acuerdo INE/CG62/2025.

En primer término, resulta relevante considerar la Reforma Constitucional en Materia del Poder Judicial de la Federación (PJF), publicada el 15 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma introdujo cambios sustantivos en la organización de elecciones, estableciendo, entre otros aspectos, la elección popular de las personas juzgadoras, lo que requiere garantizar certeza jurídica en cada una de las etapas del proceso electoral.

En este contexto, el 23 de septiembre de 2024, el Consejo General del INE declaró el inicio del Proceso Electoral Extraordinario del PJF 2024-2025 (PEEPJF 2024-2025) mediante el Acuerdo INE/CG2240/2024, en el cual se definió la fase de preparación e integración de los Consejos Locales, estableciendo así los lineamientos iniciales para la organización del proceso.

Posteriormente, el 21 de noviembre de 2024, se aprobó el Marco Geográfico Electoral a través del Acuerdo INE/CG2362/2024, determinando la delimitación territorial aplicable al PEEPJF 2024-2025. Este acuerdo tenía un carácter preliminar condicionado a un elemento específico: la posible remisión de modificaciones por parte del Consejo de la Judicatura

Federal (CJF). Sin embargo, su carácter preliminar se encontraba vinculado exclusivamente a la eventual recepción de información oficial por parte del CJF que fundamentara la necesidad de ajustes en la división territorial judicial.

El segundo punto de acuerdo del INE/CG2362/2024 establece expresamente que, en caso de recibir ajustes o modificaciones por parte del CJF, el INE emitiría los acuerdos correspondientes para atenderlos. Hasta la fecha, no se ha recibido comunicación oficial que indique la necesidad de modificar el marco geográfico aprobado. Adicionalmente, dicho acuerdo fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante la sentencia SUP-JDC-1421/2024 y acumulados, lo que ratificó su validez jurídica y su naturaleza preliminar condicionada exclusivamente a la remisión de información por parte del CJF.

A pesar de la solicitud formal por oficio número INE/SE/23/2025 realizada por la Secretaría Ejecutiva del INE al CJF el 13 de enero de 2025, no se ha recibido respuesta oficial que justifique o motive la necesidad de modificar el marco geográfico previamente aprobado. Lo anterior desde mi óptica no puede interpretarse como una autorización tácita para modificar un acuerdo cuya validez ha sido confirmada judicialmente. Por el contrario, la ausencia de respuesta del CJF refuerza la conclusión de que no existen elementos nuevos que justifiquen una modificación.

En consecuencia, se considera que el Acuerdo INE/CG2362/2024 se encuentra dentro de un marco jurídico claramente definido: su carácter preliminar estaba supeditado a la actualización del supuesto condicionante previamente establecido, esto es, la remisión de información por parte del CJF. Al no haberse presentado dicha circunstancia, el acuerdo ha adquirido un nivel de estabilidad que, en esta perspectiva, debió ser considerado como un elemento relevante antes de proceder con su modificación. En este sentido, cualquier cambio en su contenido requiere contar con los fundamentos normativos aplicables, conforme a los principios de certeza y legalidad que rigen la función electoral.

### **3. Naturaleza del acuerdo INE/CG2362/2024**

Una de las cuestiones de disenso que fundamentan el presente voto particular es la naturaleza jurídica del Acuerdo INE/CG2362/2024 y las implicaciones normativas derivadas de su modificación a través del Acuerdo INE/CG62/2025.

El Acuerdo INE/CG2362/2024 fue aprobado con un carácter preliminar, condicionado expresamente a la posible remisión de modificaciones por parte del CJF respecto a la división territorial judicial. Esta naturaleza preliminar no significaba que el acuerdo fuera susceptible de ser modificado en cualquier momento, sino que estaba sujeta a un supuesto específico y concreto: la recepción de información oficial por parte del CJF.

En este sentido, es fundamental destacar que la condicionalidad del acuerdo se vinculaba a un hecho futuro e incierto, cuya actualización dependía exclusivamente del CJF. Al no haberse recibido ninguna comunicación o modificación por parte de dicho órgano, el acuerdo dejó de tener un carácter preliminar para convertirse, de facto y de iure, en un acuerdo definitivo.

El cambio de naturaleza del acuerdo, de preliminar a definitivo, no requiere de un acto expreso del INE, ya que se produce automáticamente por la falta de cumplimiento del supuesto condicionante. Los actos en materia electoral que regulan procesos electorales exigen seguridad jurídica y certeza, lo anterior se reafirma especialmente cuando han sido confirmados por el TEPJF.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF, mediante la sentencia SUP-JDC-1421/2024 y acumulados, confirmó la validez del Acuerdo INE/CG2362/2024, reconociendo su naturaleza preliminar condicionada. Esta sentencia refuerza la idea de que el acuerdo debía considerarse definitivo en ausencia de modificaciones por parte del CJF.

Cabe precisar que el carácter preliminar del acuerdo no significaba que estuviera sujeto a revisiones posteriores. Por el contrario, la finalidad de dicha naturaleza era garantizar la flexibilidad para adaptarse a cambios concretos en la geografía judicial, únicamente en el caso de que el CJF emitiera modificaciones. En ausencia de tales cambios, la propia estructura del acuerdo se consolida en un acto definitivo, blindado frente a alteraciones posteriores que carezcan de justificación legal.

Adicionalmente, resulta pertinente destacar que la doctrina sostiene que una determinación o resolución adquiere firmeza cuando se cumplen las condiciones previstas para su eficacia, especialmente si ha sido objeto de control jurisdiccional, como ocurrió en este caso. La intervención del TEPJF no solo validó el contenido del acuerdo, sino que también reconoció su marco de aplicación condicionado. Por lo tanto, cualquier modificación posterior requeriría un fundamento normativo que justificara la actualización del acuerdo en los términos originalmente previstos.

Este principio ha sido desarrollado por diversos autores en materia electoral, que señalan que la definitividad de los actos administrativos electorales se consolida cuando han sido objeto de control jurisdiccional y no existe un fundamento legal para su modificación posterior.

Por lo tanto, la cuestión a disenso no es por si el INE tiene la facultad de ajustar el marco geográfico electoral, sino si puede hacerlo en contravención de un acuerdo que, habiendo cumplido con sus condiciones de eficacia, ha adquirido firmeza y definitividad. La respuesta, desde una perspectiva jurídica estricta, es negativa: por lo que, este voto particular plantea



que la adopción de cambios sin la actualización de dicho supuesto debe analizarse bajo el principio de legalidad y certeza jurídica, que rige la actuación de las autoridades electorales.

#### **4. Sobre la provisionalidad del acuerdo INE/CG2362/2024**

El Acuerdo INE/CG2362/2024 se expidió con un carácter preliminar, lo que implica que su implementación y posible modificación dependían de la eventual ocurrencia de un hecho futuro e incierto: la recepción de modificaciones a la geografía judicial por parte del CJF. Esta naturaleza provisional fue prevista para facilitar la realización de ajustes en caso de que el CJF decidiera efectuar cambios en la división territorial judicial que pudieran afectar el marco geográfico electoral.

Sin embargo, es fundamental subrayar que la provisionalidad de un acuerdo implica que las modificaciones deben estar claramente vinculadas a los supuestos específicos que le dieron origen. En el caso que nos ocupa, la provisionalidad del Acuerdo INE/CG2362/2024 estaba estrictamente sujeta a la recepción de información oficial del CJF que justificara la necesidad de cambios.

El 13 de enero de 2025, mediante el oficio INE/SE/23/2025, la Secretaría Ejecutiva del INE solicitó al CJF informar si existían modificaciones a la geografía judicial. Dicha solicitud no obtuvo respuesta por parte del CJF, por lo que no se actualizó el supuesto normativo que condicionaba la provisionalidad del acuerdo. En consecuencia, el acuerdo mantuvo su aplicación en los términos originalmente establecidos.

La ausencia de una respuesta del CJF no constituye un fundamento suficiente para mantener el acuerdo en un estado de provisionalidad permanente ni para justificar su modificación posterior sin una causa jurídica válida.

Por lo tanto, la provisionalidad del Acuerdo INE/CG2362/2024 dejó de surtir efectos en el momento en que no se recibieron modificaciones por parte del CJF, lo cual debió ocurrir en el mes de diciembre del año previo a la elección, en términos del artículo 511, numeral 1, de la LGIPE. En este contexto, cualquier ajuste a su contenido requeriría la actualización del supuesto normativo que habilitaba su revisión o modificación. En este sentido, mi disenso con el criterio adoptado por la mayoría radica en que la consideración del acuerdo como provisional debe analizarse a la luz de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica que rigen la función electoral y a la naturaleza de definitividad que tienen las sentencias del TEPJF.

## **5. Interpretación jurídica del artículo 511 de la LGIPE**

El Artículo 511 de la LGIPE establece la obligación del órgano de administración judicial, en el caso particular al CJF de remitir al INE la información relativa a la división del territorio nacional por circuito judicial o circunscripción plurinominal, incluyendo datos sobre tribunales y órganos jurisdiccionales. En caso de que dicha información no sea proporcionada, el INE tiene la facultad de determinar lo conducente utilizando la información pública de la que disponga.

Sin embargo, esta disposición debe interpretarse de manera restrictiva, en consonancia con los principios de legalidad y certeza jurídica. La facultad del INE se limita a gestionar y coordinar la organización electoral con base en la información existente, sin que ello implique la posibilidad de modificar acuerdos previamente aprobados, como el INE/CG2362/2024, en ausencia de nuevos datos oficiales proporcionados por el CJF.

El artículo de referencia otorga una salvedad para modificar la marco geográfico judicial. Su propósito es garantizar la continuidad de los procesos electorales en casos donde el CJF no proporcione la información correspondiente, permitiendo así la gestión del proceso con base en los datos disponibles. Esta disposición implica que para realizarse modificaciones al acuerdo INE/CG2362/2024 previamente confirmado exista un hecho habilitante, es decir que el CJF remita información diversa de su geografía judicial. Por lo que, dicho dispositivo requiere de un elemento que en el caso particular no se ha actualizado.

Por lo tanto, el Artículo 511 de la LGIPE no puede considerarse un sustento válido para la modificación del Acuerdo INE/CG2362/2024, ya que no se actualizó el supuesto jurídico necesario para habilitar dicha modificación, interpretación contenida en la resolución SUP-JDC-1421/2024 y acumulados del TEPJF.

## **6. La diferencia entre ajustes y modificaciones**

Desde mi óptica, otro de los puntos en los que difiero del criterio de la mayoría en el presente acuerdo radica en la distinción entre lo que se ha denominado "ajustes" y "modificaciones" al Acuerdo INE/CG2362/2024. A mi parecer, esta diferenciación no debería basarse únicamente en un criterio semántico, sino en el impacto sustantivo que dichas acciones generan sobre el acuerdo en cuestión.

En términos generales, un "ajuste" podría entenderse como una corrección menor o una adecuación técnica que no altera la esencia ni los efectos jurídicos del acuerdo. Sin embargo, cuando estos ajustes inciden en la estructura, alcance o contenido del acto administrativo, en mi opinión adquieren la naturaleza de una modificación, lo que implicaría la necesidad de cumplir con los procedimientos y justificaciones legales correspondientes.

Desde esta perspectiva, considero que los cambios efectuados en el Acuerdo INE/CG2362/2024 no se limitan a adecuaciones menores, sino que inciden en la configuración del marco geográfico electoral. A mi parecer, estas modificaciones tienen efectos sobre la delimitación territorial y la organización de los distritos, lo que puede repercutir en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En este sentido, estimo necesario analizar si dichos cambios se ajustan al marco normativo que rige la función electoral.

Desde una perspectiva jurídica, todo acto que implique la modificación de un acuerdo previamente aprobado, en mi opinión, debería sustentarse en hechos nuevos o en la actualización de los supuestos normativos que habiliten su revisión. En este caso, al no haberse recibido información adicional por parte del CJF, a mi parecer no se cuenta con un elemento nuevo que motive la modificación del acuerdo en los términos originalmente previstos.

Por lo anterior, considero que la interpretación sobre la naturaleza de los cambios realizados al Acuerdo INE/CG2362/2024 debe abordarse con base en sus efectos normativos y operativos. A mi juicio, en la medida en que dichos cambios incidan en la estructura del marco geográfico electoral, deberían analizarse a la luz de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, así como en relación con los aspectos técnicos-operativos involucrados en la organización del PEPJF 2024-2025.

#### **7. La confirmación del acuerdo INE/CG2362/2024 por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-JDC-1421/2024 y acumulados**

La confirmación del Acuerdo INE/CG2362/2024 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del TEPJF constituye un elemento fundamental en la viabilidad de poder modificar o como se mencionó “ajustar” el Acuerdo INE/CG2362/2024. Esta validación jurisdiccional refuerza la certeza y la firmeza del acuerdo, consolidando su carácter definitivo.

En su resolución SUP-JDC-1421/2024 y acumulados, la Sala Superior reconoció la validez del Acuerdo INE/CG2362/2024, destacando su naturaleza preliminar, la cual estaba condicionada exclusivamente a la posible remisión de modificaciones por parte del CJF. Sin embargo, es importante resaltar que dicha condición no se materializó, ya que el CJF no remitió información adicional que justificara cambios en la geografía judicial.

El control jurisdiccional ejercido por la Sala Superior no solo validó el contenido del acuerdo, sino que también estableció un precedente vinculante sobre la interpretación de su naturaleza. La decisión del TEPJF tiene efectos obligatorios para el INE, lo que implica que no se puede modificar el acuerdo sin contravenir dicha resolución.

Además, la confirmación del acuerdo por el TEPJF refuerza el principio de cosa juzgada electoral, según el cual las resoluciones firmes no pueden ser objeto de revisión o modificación, salvo en los casos expresamente previstos por la ley, los cuales no se actualizan en este supuesto. Por lo tanto, cualquier intento del INE de alterar el contenido del Acuerdo INE/CG2362/2024 sin la existencia de nuevos elementos fácticos o jurídicos constituye una violación directa a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Tal confirmación del Acuerdo INE/CG2362/2024 por la Sala Superior del TEPJF no solo validó su contenido y naturaleza preliminar condicionada, sino que también consolidó su carácter definitivo al no haberse actualizado el supuesto jurídico habilitante para su modificación. Por lo tanto, el Acuerdo INE/CG62/2025 resulta incompatible con los principios en materia electoral.

#### **8. La definitividad y el carácter vinculante de las resoluciones del TEPJF en relación con el Acuerdo INE/CG2362/2024**

Desde mi perspectiva, la definitividad de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF constituyen un principio fundamental para la estabilidad del orden jurídico electoral en México. Este principio se encuentra sustentado en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), el cual establece que las resoluciones del TEPJF son definitivas e inatacables.

El carácter definitivo de estas sentencias implica que, una vez emitidas y notificadas, generan efectos jurídicos que deben ser observados por todas las autoridades electorales. A mi parecer, esta característica busca garantizar la certeza jurídica y la seguridad en la aplicación de las normas electorales, contribuyendo a la consolidación del sistema democrático.

En el caso del Acuerdo INE/CG2362/2024, su confirmación por parte de la Sala Superior del TEPJF le otorga un estatus jurídico que, en mi opinión, debe considerarse dentro del marco de actuación del INE. La sentencia que confirmó dicho acuerdo no solo validó su contenido, sino que también estableció su interpretación y alcance, generando efectos vinculantes que, desde mi óptica, restringen la posibilidad de su modificación salvo que se actualice una causa jurídica que lo justifique.

En este sentido, el carácter vinculante de las resoluciones del TEPJF no solo se refiere a su obligatoriedad, sino también a la imposibilidad de alterar los efectos jurídicos que de ellas se derivan sin una causa justificada. Desde mi punto de vista, cualquier modificación al Acuerdo INE/CG2362/2024 requeriría la existencia de un nuevo pronunciamiento jurisdiccional o la actualización de los supuestos normativos previstos en la LGIPE, como lo sería la remisión de información por parte del CJF sobre la geografía judicial que hiciera necesaria su modificación.

Mi disenso con el criterio de la mayoría radica en que, en el presente caso, no se han actualizado los elementos que habiliten la modificación del acuerdo previamente validado por la Sala Superior del TEPJF. En consecuencia, estimo que el análisis sobre su eventual ajuste debe realizarse a la luz de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica que rigen la función electoral.

### **9. Principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica en el derecho electoral**

El principio de certeza jurídica constituye uno de los pilares fundamentales del derecho electoral, consagrado en el artículo 41 de la Constitución y en diversas disposiciones de la LGIPE. Este principio busca garantizar que los procesos electorales se desarrollen de manera previsible, estable y transparente, asegurando que las normas, actos y decisiones de las autoridades electorales sean claras, consistentes y aplicadas de manera uniforme.

En el contexto del Acuerdo INE/CG2362/2024, considero que la certeza jurídica implica que las reglas establecidas para la organización del PEEPJF 2024-2025 deben mantenerse como originalmente fueron aprobadas, salvo que existan fundamentos jurídicos debidamente justificados que permitan su modificación. Desde mi óptica, la estabilidad de estos actos es esencial para la seguridad jurídica de los actores del proceso electoral, incluyendo ciudadanía, partidos políticos y autoridades.

El principio de legalidad, por su parte, establece que toda actuación de las autoridades debe estar fundada y motivada en una norma jurídica que expresamente le otorgue competencia para actuar en un sentido determinado. A mi parecer, este principio cobra especial relevancia en el análisis del Acuerdo INE/CG62/2025, pues cualquier modificación al marco geográfico electoral debería sustentarse en una disposición normativa clara que habilite realizar dicho ajuste.

La seguridad jurídica garantiza que las decisiones de las autoridades electorales sean predecibles, estables y coherentes, permitiendo que los actores políticos confíen en que las reglas del proceso no cambiarán sin una justificación normativa clara. En este sentido, en mi opinión, cualquier modificación a un acuerdo previamente confirmado por el TEPJF requeriría que se actualizara el supuesto jurídico que habilitara su revisión.

Mi disenso con el criterio de la mayoría radica en que, en este caso, no se han actualizado los elementos jurídicos o fácticos que permitan modificar el Acuerdo INE/CG2362/2024 en los términos originalmente previstos.

## 10. Consideraciones finales y conclusión

Desde mi perspectiva, la revisión del marco normativo aplicable, así como la interpretación de la Sala Superior del TEPJF, refuerza la importancia de garantizar la definitividad del presente acuerdo que ha sido validado jurisdiccionalmente. En este sentido, la confirmación del acuerdo por parte del TEPJF le otorga un estatus jurídico que, en mi opinión, debe ser considerado al momento de modificarse.

Asimismo, la provisionalidad del acuerdo estaba condicionada exclusivamente a la recepción de información por parte del CJF, lo que no se ha actualizado hasta la fecha. Desde mi óptica, la ausencia de este elemento impide que el acuerdo siga siendo considerado provisional y, por tanto, cualquier ajuste o modificación debería sustentarse en hechos nuevos y jurídicamente relevantes.

El presente voto particular refleja una postura diferenciada respecto al criterio de la mayoría, basada en el análisis del ordenamiento constitucional y los principios rectores del derecho electoral. En este contexto, estimo que cualquier modificación al Acuerdo INE/CG2362/2024 debe realizarse con base en un fundamento normativo claro, garantizando la certeza y seguridad jurídica.

Por lo anterior, considero que la modificación planteada en el Acuerdo INE/CG62/2025 requiere un análisis más profundo sobre su compatibilidad con los principios jurídicos que rigen la función electoral, asegurando que las decisiones adoptadas respeten los parámetros de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

**GUADALUPE TADDEI ZAVALA**  
**CONSEJERA PRESIDENTA**

