



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO¹ Y RECURSO DE APELACIÓN²

EXPEDIENTES: SUP-JDC-10247/2020 Y SUP-RAP-134/2020

ACTORES: MAXIMILIANO VALLEJO REYNA Y REDES SOCIALES PROGRESISTAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: MARCELA TALAMÁS SALAZAR Y GENARO ESCOBAR AMBRIZ

COLABORÓ: INGRID CURIUCA MARTÍNEZ

Ciudad de México, a cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **confirma** el acuerdo INE/CG641/2020 emitido por el Consejo General del INE⁴ por medio del cual respondió la consulta planteada por el actor del juicio de la ciudadanía, relativa a la posibilidad de emitir su voto de manera electrónica en el proceso electoral federal en curso a fin de salvaguardar su derecho a la salud.

ANTECEDENTES

1. Solicitud. El veinte de octubre de dos mil veinte⁵, ante la 24 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México, el actor presentó vía correo electrónico escrito dirigido al Consejero Presidente del Consejo General del INE donde solicitó votar por internet en la próxima jornada electoral.

¹ En adelante, juicio de la ciudadanía.

² En lo subsecuente recurso.

³ En adelante INE.

⁴ En cumplimiento de la sentencia del SUP-JDC-10075/2020.

⁵ En lo sucesivo todas las fechas se referirán al dos mil veinte salvo que se indique lo contrario.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

2. Primer juicio de la ciudadanía (SUP-JDC-10075/2020). El veintinueve de octubre, el actor interpuso juicio en línea a fin de controvertir la omisión del Consejo General del INE de dar respuesta a su solicitud.

El dieciocho de noviembre, la Sala Superior resolvió y, en síntesis, consideró actualizada la omisión atribuida al Consejo General del INE por lo que le ordenó que, en breve término, respondiera al peticionario.

3. Acuerdo impugnado (INE/CG641/2020). En sesión extraordinaria celebrada el 7 de diciembre (concluida el 8 siguiente), el Consejo General emitió respuesta en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior. En síntesis, determinó que:

[...] 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.

4. Recurso de apelación (SUP-RAP-134/2020). El once de diciembre, Redes Sociales Progresistas interpuso recurso de apelación a fin de impugnar el citado acuerdo.

5. Segundo juicio de la ciudadanía (SUP-JDC-10247/2020). El doce de diciembre, el actor interpuso juicio en línea para controvertir la decisión del INE.

6. Turno. La Presidencia de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y SUP-RAP-134/2020, así como turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde fueron radicados.

7. Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió los medios de impugnación y cerró instrucción.



RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación⁶, toda vez que el asunto tiene que ver con una determinación emitida por el INE y el ciudadano actor considera que vulnera su derecho a votar, mientras que el partido político expresa que fue emitida en contravención al principio de legalidad.

SEGUNDA. Acumulación. Procede acumular los medios de impugnación toda vez que existe conexidad en la causa, pues hay identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado –acuerdo INE/CG641/2020 del Consejo General del INE– que da respuesta a Maximiliano Vallejo Reyna a la consulta que formuló.

A partir de lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación⁷, lo procedente es acumular el recurso de apelación⁸ al juicio de la ciudadanía⁹ por ser éste el que primero se recibió en esta Sala Superior¹⁰.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución al expediente del medio de impugnación acumulado.

TERCERA. Justificación de resolución a través de videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio

⁶ Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal); 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley Orgánica); 79, 80 y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), así como los acuerdos generales 5 y 7 de este año emitidos por esta Sala Superior.

⁷ Con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Medios; 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal.

⁸ SUP-RAP-134/2020.

⁹ SUP-JDC-10247/2020.

¹⁰ El recurso de apelación se recibió el catorce de diciembre y el juicio de la ciudadanía el doce del mismo mes.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de manera no presencial.

CUARTA. Requisitos de procedencia¹¹. Se cumplen conforme a lo siguiente:

1. Forma. En las demandas se hacen constar los nombres, firma electrónica o autógrafa según corresponde a cada uno de los promoventes; el acto impugnado; la autoridad responsable, así como los hechos y conceptos de agravio. Asimismo, en el recurso de apelación se hace constar la personería con la que se ostenta quien promueve en representación del partido político.

2. Oportunidad. Respecto al juicio de la ciudadanía 10247 de 2020, se cumple el plazo de cuatro días ya que el acto impugnado fue aprobado el siete de diciembre; de las constancias que obran en el expediente se advierte que el actor fue notificado por la autoridad responsable el inmediato ocho y la demanda fue presentada en línea el doce de diciembre, por lo que su recepción es oportuna.

El recurso de apelación 134 de 2020 también cumple el requisito de oportunidad, dado que el acuerdo controvertido fue aprobado el siete de diciembre y la demanda fue presentada el once de diciembre.

3. Legitimación y personería. El juicio fue promovido por parte legítima, porque el actor es un ciudadano. Por otro lado, Redes Sociales Progresistas se encuentra legitimado para promover el recurso de apelación¹², porque pretende que esta autoridad revise si la determinación aprobada por el Consejo General del INE es conforme a Derecho¹³.

Asimismo, se reconoce la personería de Miguel Ángel Jiménez Godínez, en su carácter de representante propietario del citado partido ante el

¹¹ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 79 y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹² De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

¹³ De conformidad con el artículo 40.b de la Ley de Medios.



Consejo General del INE, ya que del informe circunstanciado se desprende que la autoridad responsable le ha reconocido el carácter con el que se ostenta en el presente asunto.

4. Interés jurídico. El enjuiciante tiene interés jurídico para impugnar el acuerdo controvertido ya que aduce que vulnera sus derechos.

También el partido político cumple con el requisito, ya que está facultado para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acuerdo del Consejo General del INE que pueda vulnerar derechos de la ciudadanía¹⁴.

5. Definitividad. Para combatir la determinación controvertida no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a acudir ante este órgano jurisdiccional.

En conclusión, los medios de impugnación cumplen con el requisito para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia.

QUINTA. Acto impugnado. El siete de diciembre de dos mil veinte, en cumplimiento a la sentencia del juicio de la ciudadanía 10075 de 2020, el Consejo General del INE dictó el Acuerdo INE/CG641/2020¹⁵ por el que respondiendo la solicitud formulada por el recurrente.

Así, la autoridad determinó que atender en sentido afirmativo la pretensión del ciudadano implicaría de facto, no sólo modificar el sentido de lo que expresamente señala la normativa aplicable, sino emitir Lineamientos o reglas que no se ajustarían al espíritu de esta, es decir, el INE estaría excediendo los límites que le imponen sus facultades reglamentarias.

Asimismo, el acuerdo refiere que, para construir el sistema del voto en el extranjero, el INE necesitó el dictamen de al menos dos empresas con

¹⁴ Criterio contenido en la véase la jurisprudencia 15/2000, de rubro: *"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"*.

¹⁵ Aprobado por mayoría de siete votos, tres en contra y una excusa.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

prestigio internacional que pudieran comprobar su seguridad y certeza, procedimiento referido en el artículo décimo tercero transitorio de la LEGIPE que señala que tal dictamen deberá realizarse antes de que inicie el proceso electoral al que se pretenda aplicar. Por ello, no sería posible atender la solicitud del recurrente ya que no se podría garantizar ese mismo proceso para estas elecciones dado el tiempo que se requiere para desarrollar ese sistema de votación.

Asimismo, señala que, aunque la LEGIPE no refiere 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 esa ley fue diseñado para que la emisión del voto dentro del territorio nacional se lleve a cabo de manera presencial a través de boletas electorales.

También señala que, si bien es cierto que el poder legislativo dispuso en la reforma político electoral de 2014, particularmente en el artículo 329 de la LEGIPE, la posibilidad de la modalidad de voto electrónico, ésta se hizo sólo para el caso de personas mexicanas residentes en el extranjero, en lo correspondiente a las elecciones de presidencia, senadurías y gubernaturas de aquellos Estados en donde su norma local lo previera. Lo anterior implica que se excluyó la elección de diputaciones federales, como las que tendrán verificativo el próximo 6 de junio de 2021.

Adicionalmente, se destaca que, en el artículo 329.3 de la LEGIPE, el poder legislativo previó la posibilidad de votar vía electrónica en las elecciones nacionales exclusivamente para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y no para aquella que radique en territorio nacional.

Con base en ese razonamiento, el Consejo General consideró que transitar hacia la modalidad electrónica de voto por internet supondría, además de la voluntad y los esfuerzos del INE, requería el ajuste a la legislación para que todas las condiciones estuvieran dadas.



Aun cuando el INE cuenta con facultades para emitir lineamientos, reglamentos y acuerdos para mejor proveer respecto de sus atribuciones y obligaciones legales y constitucionales, destacó que estaba impedido para emprender acciones no previstas dentro del ámbito de sus atribuciones.

En ese sentido, la autoridad electoral concluyó que en este momento no está en posibilidad de desplegar la modalidad de voto por internet en el territorio nacional, argumentando que no era material, presupuestal, ni jurídicamente posible su implementación.

Asimismo, destacó que ha actuado con prontitud, responsabilidad y prudencia frente a la pandemia causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y como prueba de ello expone las medidas y los acuerdos emitidos ante tal contingencia, resaltando que en las pasadas elecciones en Coahuila e Hidalgo se implementaron protocolos de salud y distanciamiento social que hicieron posible el ejercicio del derecho al voto de las y los ciudadanos de esas entidades y la protección de su salud.

Destacó que aun cuando en esas entidades se utilizaron mecanismos como la urna electrónica, el voto ciudadano siguió siendo presencial.

SEXTA. Estudio de fondo. La pretensión de los actores es que se revoque el acuerdo impugnado.

En el caso del juicio de la ciudadanía, el actor además solicita que se ordene al Consejo General del INE emitir otro acuerdo en el que se responda favorablemente su petición y que emita lineamientos para el ejercicio del voto en línea para la ciudadanía residente en territorio nacional y, en general, realice las actuaciones administrativas necesarias para permitirle a él y a quien lo solicite –hasta una fecha determinada– el ejercicio del voto en línea en el proceso electoral federal en curso.

Esta Sala Superior califica los agravios como **infundados, inatendibles e ineficaces** puesto que el hecho de que el voto vía electrónica se regule únicamente para mexicanas y mexicanos en el extranjero no es

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

discriminatorio al ser la residencia un elemento que permite establecer tratos diferenciados no arbitrarios para el ejercicio del sufragio activo. Asimismo, es conforme a Derecho que el INE concluyera que no cuenta con facultades para ampliar la modalidad de voto vía electrónica al territorio nacional. Además, el Acuerdo impugnado si bien tiene efectos generales, se apega a la normativa aplicable.

Se llega a esa conclusión a partir del estudio de los agravios¹⁶ agrupados en los siguientes tres rubros:

1. La interpretación que se hace en el acuerdo de los artículos que regulan el sistema para el voto electrónico en el extranjero es discriminatoria.
2. Indebida interpretación de la facultad reglamentaria del INE.
3. El acuerdo del INE transgrede los principios de congruencia, legalidad y seguridad jurídica; tiene efectos generales y constituye un acto de aplicación.

1. La interpretación que se hace en el acuerdo de los artículos que regulan el sistema para el voto electrónico en el extranjero es discriminatoria

Agravios. El promovente aduce que la interpretación gramatical del artículo 329 y décimo tercero transitorio de la LEGIPE vulnera el principio de igualdad, puesto que esa interpretación establece de forma injustificada un trato diferenciado para las personas mexicanas por razón de su domicilio, constituyéndose en una categoría sospechosa que obliga a someter la norma a un test de igualdad¹⁷.

¹⁶ De acuerdo con la jurisprudencia 4/2000 de rubro *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN* esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora.

¹⁷ Señala que, habida cuenta la existencia de un mandato dentro del bloque de constitucionalidad para adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir enfermedades epidémicas, como obligación específica para garantizar el derecho a la salud, se tienen dos interpretaciones posibles del artículo 329 de la LEGIPE: *i.* Que el voto electrónico únicamente puede realizarse por ciudadanos residentes en el exterior; *ii.* Que el voto electrónico puede realizarse por ciudadanos residentes en el exterior, pero también por residentes en la República que así lo soliciten, garantizando una posibilidad de votar sin ponerse en riesgo de contagio.



Señala que el trato diferenciado es absolutamente arbitrario y no encuentra justificación o finalidad objetiva y constitucionalmente relevante que permita al Estado mexicano avanzar en la consecución de un objetivo admisible.

En efecto, si el objetivo de permitir el voto por internet a un ciudadano o ciudadana mexicana residente en el exterior es facilitar su participación democrática, evitando que se tenga que trasladar a la República Mexicana, entonces no existe una justificación de relevancia para permitir el sufragio por la misma vía a una persona residente en la República, pero que, por ejemplo, se encuentre en otra ciudad.

Mucho menos se justificaría el trato diferenciado si se considera que el objetivo de permitir el voto por internet a un ciudadano o ciudadana mexicana residente en el exterior es proteger su derecho a la salud, porque únicamente serían esas personas quienes podrían contar con la máxima garantía de protección a ese derecho, al poder ejercer su voto a través de internet, al quedarse en casa.

Entonces, solicita a esta Sala Superior la inaplicación o interpretación conforme tanto del artículo 329 como del décimo tercero transitorio de la LEGIPE, al no superar un test de igualdad.

Decisión. Los agravios son **infundados** dado que si bien las normas en cuestión implican un trato diferenciado que se basa en el lugar donde se encuentran las y los ciudadanos mexicanos, como se verá más adelante, ello no se traduce en un trato discriminatorio.

En lo que interesa al caso, lo que en esas normas se establece es que:

- Las y los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidencia; senadurías, así como gubernaturas de las entidades federativas y de jefatura de gobierno siempre que así lo determine la legislación local.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

- Una de las vías para que se realice el voto en el extranjero es la electrónica, de conformidad con la LEGIPE y en los términos que determine el INE.
- El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE en términos de la LEGIPE. Esos lineamientos deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada¹⁸ a las y los mexicanos residentes en el extranjero para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.
- El voto de las y los mexicanos en el extranjero por vía electrónica se realizará hasta en tanto el INE haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en esa modalidad¹⁹.
- Para ello, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional.

De lo anterior se deriva que las normas que permiten el voto por vía electrónica se acotan a ciertas elecciones, destinatarias y requisitos. Concretamente, se prevé que ese tipo de votación sólo puede implementarse para personas ciudadanas residentes en el extranjero.

Si bien existe una distinción basada en la residencia de las personas que determina la forma en cómo se hará efectivo un derecho, lo cierto es que ello, al ser una restricción razonable, cuya finalidad es posibilitar que personas ciudadanas residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio sin importar que no se encuentren dentro del territorio nacional, no se traduce en una discriminación.

La igualdad no implica tratos idénticos en toda circunstancia²⁰. La Corte Interamericana²¹ de Derechos Humanos²² ha señalado que:

- Una **distinción** es aquello admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo.

¹⁸ Para ello, el sistema que establezca el INE deberá garantizar, entre otros aspectos: a) Que quien emite el voto, sea la o el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo; b) Que la o 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.

¹⁹ El transitorio también señala que: *En caso de que el INE 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.*

²⁰ Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, párrafo 8.

²¹ En adelante, Corte Interamericana.

²² *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva 18/03, 17 de septiembre de 2003, párrafos 84 y 89.



- La **discriminación** refiere a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos.
- Al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante tener en cuenta que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana²³.

Asimismo, la Corte Interamericana establece que no puede afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana²⁴.

Por su parte, esta Sala Superior²⁵ ha sostenido que, partir de los estándares internacionales y nacionales²⁶ en materia de derechos humanos, para que un acto sea discriminatorio deben actualizarse tres elementos:

- i. Debe realizarse una distinción, exclusión, restricción o preferencia;
- ii. Basada en determinados motivos, conocidos como *categorías sospechosas*²⁷;

²³ Señala como ejemplo de estas desigualdades *la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía*.

²⁴ Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva 17/02, 28 de agosto de 2002, párrafo. 47.

²⁵ Ver SUP-RAP-83/2020.

²⁶ Ver, por ejemplo: el artículo primero constitucional, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Ver también Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (Nº 111) y Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960). Asimismo, ver la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

²⁷ De acuerdo con la Constitución General y los estándares internacionales, las categorías sospechosas son: sexo; género; preferencias/orientaciones sexuales; edad; discapacidades; antecedentes de discapacidad; consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

- iii. Que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce y/o ejercicio de derechos humanos.

Sin la concurrencia de estos elementos no podrá hablarse de discriminación.

Entonces, lo que se debe determinar es si la previsión normativa del voto por vía electrónica, al concretarse para las y los ciudadanos que residen en el extranjero, se puede considerar discriminatoria para el actor.

Al ser la “residencia”²⁸ un elemento a partir del cual se pueden regular los derechos político-electorales –como se reconoce²⁹ en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁰ y en la observación general 25 del Comité de Derechos Humanos³¹– se parte de que, en principio, utilizarlo como un criterio de distinción no conduce necesariamente a un trato arbitrario y, por tanto, discriminatorio.

Incluso, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral³² de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa³³ reconoce que el derecho al sufragio universal puede, e incluso debe, estar sujeto a un cierto número

discapacidad presente o pasada; condición social; condiciones de salud; religión; opiniones; estado civil; raza; color; idioma; linaje u origen nacional, social o étnico; posición económica; nacimiento, o cualquier otra condición social o que atente contra la dignidad humana.

²⁸ Criterios similares fueron sustentados por esta Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía 210/2017.

²⁹ Como criterio orientador (jurisprudencia 21/2015 con rubro “ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS”), el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa reconoce que el derecho al sufragio universal puede, e incluso debe, estar sujeto a un cierto número de condiciones y permite a los Estados imponer una condición de residencia para poder ejercer el derecho a votar y ser votado.

³⁰ Artículo 23.2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

³¹ Párrafo 11: “Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto”.

³² Se retoma como criterio orientador en los términos de la jurisprudencia 21/2015 de rubro ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

³³ Adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) en su 52ª sesión plenaria en Venecia, 18-19 de octubre de 2002.



de condiciones por lo que los Estados pueden imponer una condición de residencia para ejercer el derecho a votar³⁴.

En el caso mexicano, históricamente el derecho a votar estaba vinculado al distrito electoral en el que la ciudadana o ciudadano tuviera su lugar de residencia. No obstante, el marco jurídico se ha ido transformando para permitir que, en algunos procesos electorales se incluya la modalidad del ejercicio del voto activo a quienes residen en el exterior.

La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 suprimió la restricción de votar en el distrito de residencia³⁵. Posteriormente, el otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁶ reglamentó el ejercicio del derecho al voto para las y los mexicanos residentes en el extranjero exclusivamente para la elección de la presidencia y luego, en 2014, se amplió la posibilidad de que votaran senadurías, gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las constituciones locales.

De esta forma, el sistema electoral previsto en la Constitución Federal y en la legislación prevén la votación por vía electrónica para que la residencia no se traduzca en un impedimento para que las personas en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar, es decir, esa modalidad del voto se concibió como una forma de materializar un derecho de quienes no se encuentran en el territorio nacional.

Así, el objeto de la norma no es discriminar, sino más bien garantizar un derecho. Justamente se retoma la modalidad electrónica, puesto que es una de las vías que hacen posible el voto a quienes no se encuentran en el territorio nacional.

³⁴ Disposición I.1.1.c.i: *El sufragio universal implica en principio que todo ser humano tiene el derecho a emitir su voto y a presentarse como candidato. Con todo, este derecho puede, e incluso debe, estar sujeto a cierto número de condiciones: [...] c. condición de residencia: i. puede imponerse una condición de residencia; [...].*

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

³⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

Entonces, en términos de lo señalado por la Corte Interamericana, la *distinción* parte de *supuesto de hecho sustancialmente diferente* (encontrarse o no en territorio nacional) y *expresa de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma*.

Asimismo, la aplicación del criterio de residencia no puede configurarse como una categoría sospechosa sino como un elemento que determina la modalidad en la que deben votar las personas mexicanas dependiendo de su lugar de residencia. En consecuencia, no puede hablarse de la “restricción de un derecho” sino de modalidades que posibilitan el voto dependiendo de si éste, por cuestión de residencia, puede o no emitirse de forma presencial.

Tampoco podría alegarse discriminación por resultado en contra de las personas residentes en México al no poder votar por vía electrónica, ya que para materializar su derecho al sufragio existe un mecanismo probado que garantiza el ejercicio de ese derecho. Es decir, la no previsión del voto por vía electrónica para estas personas no resulta en la restricción de su derecho a sufragar ni conduce a la restricción de un derecho, sino a que se ejerza bajo otra modalidad.

El hecho de que la modalidad presencial pudiera comprometer la salud de quienes votan y quienes administran los centros de votación, por un lado, constituye una cuestión incierta ya que no es posible conocer la situación de la pandemia para el día de la jornada electoral y, por otro, las elecciones de Hidalgo y Coahuila permitieron generar experiencia y medidas para garantizar ese derecho³⁷.

Ciertamente, en su demanda, el actor aduce que *de nada sirve que la autoridad demandada emita un protocolo que ordene la sana distancia entre los votantes presenciales, si el día de la jornada electoral, existe un descontrol generalizado ante una concurrencia masiva de votantes, y los*

³⁷ Al respecto, ver el *Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas el día de la Jornada Electoral para el Proceso Electoral 2019-2020 de Coahuila e Hidalgo*, así como el *Modelo Integral de Atención Sanitaria para los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo (MIAS)*.



mismos no cooperan con las medidas adoptadas, o lo hacen incorrectamente, y no guardan la distancia debida, o se niegan a usar cubrebocas, o lo usan mal, o no usan adecuadamente el gel alcohol, o se exceden en su uso, y el mismo se agota.

Respecto de este señalamiento, es pertinente recordar que la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸ que refiere el actor en su demanda, reconoce que:

- Existen varios aspectos del derecho a la salud que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y las personas.
- En particular, un Estado no puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano, entre ellos señala la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados que suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona.
- Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

En consecuencia, además de que el actor basa su argumentación en hechos futuros de realización incierta, debe tomarse en cuenta que para garantizar el derecho a la salud el día de la jornada electoral las autoridades no están en posibilidades de controlar todos los factores involucrados.

Asimismo, el voto electrónico no necesariamente constituye la única vía posible para garantizar la salud de las personas, puesto que las autoridades sanitarias han definido ciertas medidas que incluso ya fueron implementadas en las elecciones de Coahuila e Hidalgo.

Por otro lado, esta Sala Superior considera que no es contraria a Derecho la interpretación que hizo la responsable en el acuerdo reclamado, ya que el mismo resultado -la votación por vía electrónica está prevista únicamente para mexicanas y mexicanos que residen en el extranjero- se

³⁸ Párrafo 9.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

obtiene de la interpretación sistemática y funcional de los artículos aplicables al caso³⁹.

En efecto, de tales normas se advierte que en el sistema electoral mexicano en las elecciones federales las y los ciudadanos que habitan dentro del territorio nacional solamente pueden ejercer su voto de manera presencial mediante la utilización de boletas impresas, es decir, acudiendo el día de la jornada electoral a las casillas que se instalan en la sección electoral en la cual quedó registrada su credencial para votar o bien, en caso de que no estén temporalmente en su lugar de residencia, podrán asistir a las casillas especiales en las cuales votarán para determinadas elecciones, sin que se pueda observar que se disponga como modalidad para emitir el voto la vía electrónica.

Siendo así, esta Sala Superior concluye que las normas relativas al voto vía electrónica y la interpretación que de ellas hizo el INE no pueden considerarse discriminatorias.

2. Indebida interpretación de la facultad reglamentaria del INE

Agravios. El Consejo General indebidamente concluyó que no tiene facultades para regular e implementar el voto electrónico a través de internet.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, nuestro país ha modificado su paradigma jurídico para transitar a uno donde el parámetro de control de regularidad de las actuaciones de las autoridades del Estado es la salvaguarda de los derechos humanos, y no únicamente el cumplimiento de la ley. De tal suerte que, si una ley es contraria a derechos fundamentales, es posible interpretarla o inaplicarla para salvaguardarlos.

³⁹ Artículos 35.I; 36.III, 41 párrafo tercero, 115 párrafo primero, fracción I y 116 norma IV de la Constitución federal; 1, párrafos 2, 3, y 4, 7, párrafo 2, y 32, párrafo 1, inciso a), fracción V, 35, 44, incisos ñ), gg) y jj), 216, párrafo 1, incisos a), b) y c), 266, párrafos 1 y 2, incisos a), b), c), e), j) y k), 329 de la LGIPE; 1, párrafo 4, 26, párrafo 2, 29, párrafos 1 y 2, incisos e), f), g), p), y) y bb), 159, párrafo 1 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral,



Ahora, entre los derechos humanos que hay que proteger, se encuentra el derecho al voto, pero también el derecho a la salud, reconocido en el artículo 4 constitucional y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ante la grave situación causada por la pandemia de la enfermedad COVID-19, resulta un hecho indiscutible que la medida más eficaz para reducir el riesgo de contagio es evitar el contacto con otros seres humanos.

Por lo que, el INE, quien constitucionalmente tiene la función de organizar las elecciones debe salvaguardar, en el marco de sus atribuciones, el derecho a la salud, estableciendo mecanismos para que la ciudadanía no se coloque en peligro de contagio al ejercer su derecho al voto.

El artículo 266 de la LEGIPE⁴⁰ 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.

Destaca que la autoridad argumenta que la emisión del voto en territorio nacional debe llevarse a cabo mediante boletas electorales de papel, lo que desde su perspectiva es inexacto, porque al no estar prohibido el voto a través de Internet entonces está permitido para quienes residen en la República, por lo que es posible que, mediante un Acuerdo general, la autoridad electoral reglamente esa modalidad de voto para quienes residen en México.

Por lo anterior, resulta inválido que la autoridad demandada argumente que la implementación del voto electrónico vía electrónica a través de internet excede sus facultades reglamentarias y que no encuentra

⁴⁰ Artículo 266 de la LEGIPE.

1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

fundamento legal alguno, porque existen bases constitucionales que la facultan plenamente para acordar favorablemente lo que solicitó.

Asimismo, señala que la autoridad administrativa electoral expidió un Acuerdo que reglamentó la votación mediante urnas electrónicas en los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo a pesar de que no tenían un fundamento legal expreso, por lo que la respuesta que la responsable ahora le brinda implica un cambio de criterio injustificable.

También señala que esta Sala Superior ha reconocido (SUP-JRC-14/2020) que las autoridades administrativas tienen la posibilidad de adoptar medidas en el ámbito de sus facultades. En el caso, señala el actor del juicio ciudadano, la emisión de lineamientos o acuerdos que sean necesarios para regular el ejercicio del voto por internet para quienes residen en México.

Decisión. A juicio de esta Sala Superior el agravio es **infundado**.

Como órgano constitucional autónomo, el INE cuenta con atribuciones entre las que se encuentra emitir reglamentos, lineamientos y disposiciones de carácter general que deben sujetarse a al marco jurídico aplicable⁴¹.

Esta Sala Superior ha sostenido que las materias reservadas expresamente al poder legislativo no pueden ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria ello debe enmarcar en las fronteras que delimitan la Constitución Federal y la ley.

Así, en el recurso de apelación 232/2017 y acumulados⁴², este Tribunal Electoral revocó el acuerdo del INE por el que se aprobaron los *“Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes de la contienda electoral”*, ya que la autoridad administrativa invadía el ámbito competencial del órgano legislativo.

⁴¹ El criterio que se retoma en los siguientes párrafos deriva del SUP-JDC-10257/2020.

⁴² Cuya argumentación fue retomada en el SUP-RAP-373/2018 y acumulados, así como SUP-JDC-36/2019.



En ese asunto, se razonó que la facultad reglamentaria del INE no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que reglamentan. Por ende, esas disposiciones solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios al sistema, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

En el mismo sentido, en el recurso de apelación 749/2017 esta Sala Superior privó de efectos el artículo 246.4 del Reglamento de Elecciones emitido por el INE, vinculado con la propuesta de implementación de un procedimiento de apertura previa de las urnas para la reclasificación de boletas depositadas.

Ello, al considerar que de ningún ordenamiento se desprendía que la autoridad legislativa hubiera delegado al INE la atribución de emitir disposiciones que alteraran, modificaran o hicieran nugatorias las previsiones establecidas en la Ley relativas al procedimiento para el escrutinio y cómputo de la votación.

Además, esta Sala Superior consideró que la disposición reglamentaria vulneraba el principio de reserva de Ley al establecer normas contrarias al principio de certeza y seguridad jurídica por carecer de mecanismos que garantizaran la autenticidad de los resultados.

En cambio, en el recurso de apelación 726/2017 y acumulados, esta Sala Superior determinó que el INE cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales para establecer acciones afirmativas de género e indígenas, a través de lineamientos porque no se vulneraron los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Luego, en el recurso de apelación 605/2017, en el que se controvertió la resolución del INE de ejercer su facultad de atracción para ajustar diversas

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

fechas del calendario electoral⁴³, esta Sala Superior confirmó la resolución impugnada. Ello porque lo aprobado por el INE se sustentó en una facultad reconocida en el texto constitucional y el marco legal, por la que atrajo para su conocimiento, de manera justificada y por circunstancias extraordinarias, una atribución que corresponde a las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales locales.

Por ende, era válido el ejercicio de la facultad de atracción ejercido por el INE para homogeneizar las fechas de los procesos electorales federales y locales concurrentes.

De esta manera, el criterio seguido por esta Sala Superior en los asuntos referidos⁴⁴, respecto de los alcances de la facultad reglamentaria del INE ha sido que ésta es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional, cuando no opera la reserva de ley.

De ahí que el INE pueda ejercer su facultad regulatoria:

- Cuando no exista una reserva legal,
- Cuando se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, y
- Sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89.I de la Constitución Federal.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que existe una reserva de ley para regular la modalidad del voto vía electrónica. Ello, puesto que en los artículos 35.I y 36.III de la Constitución Federal se especifica que el derecho a votar en las elecciones en los términos que señale la ley.

Concretamente, en el artículo 329 de la LEGIPE, se condiciona que el INE emita los lineamientos relativos al voto vía electrónica a partir de los términos establecidos en esa ley.

⁴³ INE/CG386/2017.

⁴⁴ Ver también los recursos de apelación 29/2018; 21/2019; 84/2019; 168/2019; 373/2019 y 4/2020.



Siendo así, la posibilidad de ampliar el supuesto normativo respecto de quiénes pueden acceder a esta modalidad del voto, está supeditada a lo que señale la LEGIPE que, en el caso, lo constriñe a mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.

Por tanto, corresponde al Congreso de la Unión emitir las normas que regulen las modalidades del derecho de voto activo, conforme a lo dispuesto en el artículo 73.XXIX-U de la Constitución Federal, en concreto, ampliar la posibilidad de la aplicación de esa modalidad.

Así, el INE no está facultado para establecer la modalidad del ejercicio del voto por vía electrónica en el territorio nacional, como pretende el actor, puesto que, en los artículos 9.2 y 81.3 de la LEGIPE, el poder legislativo ordinario previó que tal ejercicio se haga mediante la comparecencia a las casillas⁴⁵, salvo en los casos de excepción, justamente, previstos de forma expresa en la LEGIPE.

Asimismo, del artículo 266 de la LEGIPE no se puede desprender que el INE cuenta con atribuciones para regular el voto vía electrónica. El hecho de que en ese artículo se prevea que el Consejo General del INE tiene la facultad de aprobar el modelo de boleta que se utilizará en una elección no conduce a que pueda ampliar los supuestos de aplicación de la modalidad electrónica del voto sino solamente a que puede determinar las características que debe contener el documento por el cual se sufragará.

Asimismo, el actor aduce que la autoridad electoral debió implementar medidas para el ejercicio del voto vía electrónica para quienes residen en México. Este agravio es **infundado** puesto que el actor no se hace cargo de que esta autoridad jurisdiccional, justamente en el precedente que refiere en su demanda (juicio de revisión constitucional 14/2020), ha

⁴⁵ Artículos 9.2 y artículo 81.3 de la LEGIPE.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

señalado que las medidas que implementan los órganos administrativos no pueden llevarse a cabo cuando exceden la facultad reglamentaria⁴⁶.

En consecuencia, la determinación de la responsable de que no existen condiciones jurídicas para ejercer su facultad reglamentaria es conforme a Derecho.

Al concluir que no existe la posibilidad jurídica de que el INE implemente el voto electrónico para ciudadanas y ciudadanos que residen en México, dado que sólo podría hacerlo el Poder Legislativo, los agravios relacionados con que las personas ciudadanas mexicanas en el extranjero puedan votar en las elecciones de diputaciones⁴⁷, así como con la imposibilidad material⁴⁸ y presupuestal⁴⁹ para instrumentar el voto por vía electrónica, son **inatendibles** debido a que parten de la premisa errónea de que el INE puede regular ese tipo de votación.

Finalmente, lo referido por el actor respecto al cambio de criterio del INE al haber regulado -sin tener facultades- lo relativo a la urna electrónica es

⁴⁶ En efecto, en esa sentencia se señaló que: *En el caso, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben cumplir al menos con tres elementos:*

a) No exceder el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley [...].

⁴⁷ El actor aduce que el INE hace una indebida interpretación del artículo 329 de la LEGIPE que prevé el voto en el extranjero. Señala que el Consejo General hizo una interpretación contraria a lo previsto en el artículo 5 de la LEGIPE que establece que la interpretación de la normativa electoral debe atender al criterio funcional, en relación con el principio pro persona y pro ciudadanía.

La autoridad responsable hizo una interpretación gramatical concluyendo que únicamente puede votarse en línea en las elecciones de presidencia de la República y senadurías, pero no en las de diputaciones federales.

Ello derivó en una restricción indebida al derecho humano al voto que impediría a la ciudadanía elegir mediante medios electrónicos a sus representantes ante la Cámara de Diputados.

Por ello, aduce que la restricción de votar por quienes ocuparán una diputación no persigue una finalidad constitucionalmente relevante.

⁴⁸ Los agravios son: en las obligaciones genéricas de protección de los derechos humanos existe una base legal para implementar el voto en línea para personas residentes en México. También en las obligaciones específicas respecto al derecho a la salud, consistentes en la adopción de medidas para prevenir la transmisión de enfermedades epidémicas.

Por otra parte, si bien la implementación del voto en línea fue un proceso complejo, inclusive de años de planeación, lo cierto es que en este momento el INE ya cuenta con importantes avances técnicos y jurídicos (ente los que se encuentra la regulación del voto por internet en el extranjero) que posibilitan materialmente la adaptación de un sistema ya existente, con plenas medidas de seguridad, fiable y que cumple los requisitos de las disposiciones transitorias de la LEGIPE.

⁴⁹ El actor refiere que la responsable no explica las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que fundamenten su dicho de insuficiencia presupuestaria, ya que esa circunstancia no puede argumentarse como impedimento para dejar de cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado mexicano, y en todo caso son quienes tienen la carga procesal de acreditar su insuficiencia presupuestaria, previa adopción de todas las medidas de austeridad que sean necesarias para “generar” o adecuar su presupuesto aprobado, y con ello utilizar el máximo de los recursos que posee, como parte de las “otras medidas” que las autoridades pueden adoptar para hacer efectivos los derechos humanos.



infundado, puesto que se trata de un mecanismo de recepción de votos emitidos presencialmente el día de la jornada electoral en las casillas, lo que implica un supuesto distinto al pretendido por el actor: ampliar la aplicación de una modalidad de ejercicio del sufragio. En consecuencia, el fundamento normativo para cada uno de los casos, así como las facultades del INE, son de naturaleza distinta.

3. El acuerdo del INE transgrede los principios de congruencia, legalidad y seguridad jurídica; tiene efectos generales y constituye un acto de aplicación

Agravio⁵⁰. La consulta desahogada por el Consejo General del INE constituye un acto de aplicación para todos los ciudadanos y ciudadanas residentes en territorio mexicano ya que pretende regular de manera amplia las condiciones para el ejercicio del voto electrónico de quienes votarán en nuestro país, cuando sus efectos solo debieran aplicar al peticionario.

De ahí que el acuerdo hace nugatoria la posibilidad de que el INE instrumente el voto electrónico para las y los ciudadanos residentes en territorio nacional, soslayando que se desconocen las condiciones en que se podrá emitir el sufragio derivado de la emergencia sanitaria que atraviesa el país y que haga necesaria la implementación de medidas para garantizar la emisión del voto ciudadano.

Decisión. Esta Sala Superior califica que el agravio como **ineficaz** debido a que, en el acuerdo impugnado, la responsable concluyó que no contaba con facultades para reglamentar el voto en la modalidad electrónica, al no estar previsto en la ley. Por tanto, esa respuesta, si bien implica efectos generales está sustentada conforme al marco jurídico aplicable.

En efecto, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la autoridad administrativa

⁵⁰ Este es el único agravio planteado en el recurso de apelación.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

en materia electoral⁵¹, y se encuentra integrado por el Consejo General que es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

El Consejo General tiene entre sus atribuciones aprobar y expedir los reglamentos que sean necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del INE; vigilar de manera permanente que ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de los tiempos en radio y televisión, así como dictar los acuerdos que estime pertinentes para hacer efectivas esas atribuciones⁵².

Entre sus funciones esenciales destaca la aplicación e interpretación de la Ley Electoral –en su ámbito de competencia–⁵³.

Así, el Consejo General tiene la potestad de dar respuesta a las consultas que le sean formuladas con el propósito de esclarecer el sentido del ordenamiento legal. Por ello, contrario a lo que afirma el partido apelante, la respuesta emitida en el Acuerdo impugnado se motivó y fundamentó en las normas que desde la perspectiva del Consejo General serían aplicables⁵⁴, a partir de lo cual concluyó que no era *posible atender de manera favorable la petición que formula[ba] Maximiliano Vallejo Reyna* al no tener las atribuciones necesarias para implementar el voto de manera electrónica en las elecciones federales a efectuarse en dos mil veintiuno.

Aunado a que, contrariamente a lo expresado por el partido recurrente, el peticionario no solo solicitó que se le permitiera votar por internet, sino que también elevó la petición para todos los y las ciudadanas residentes en la República Mexicana, con lo cual, la respuesta dada por la responsable es conforme a Derecho.

⁵¹ De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base III, apartado A, de la Constitución General, así como los numerales 29, 30 y 31 de la LEGIPE.

⁵² Conforme con lo establecido en los artículos 44, párrafo 1, incisos a), n) y jj) de la LEGIPE.

⁵³ Artículo 5, numerales 1 y 2 de la LEGIPE.

⁵⁴ Sirve de sustento a lo razonado la tesis III/2008, de rubro *CONSULTA PREVISTA EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL. CUANDO LA RESPUESTA CONSTITUYA UNA OPINIÓN, NO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL*.



Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

PRIMERO Se **acumula** el recurso de apelación 134/2020 al juicio de la ciudadanía 10247/2020.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG641/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

A partir de la siguiente votación lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Resolutivos primero y segundo, por mayoría de votos con el voto en contra de los Magistrados Felipe De la Mata Pizaña y Felipe Alfredo Fuentes Barrera quienes formulan voto particular.

Resolutivos tercero y cuarto, rechazados por mayoría de votos ante lo que la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón formulan voto concurrente.

Lo anterior, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LOS
MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN
EL JUICIO CIUDADANO SUP-JDC-10247/2020 Y ACUMULADO⁵⁵**

Respetuosamente, disentimos del sentido del proyecto aprobado por la mayoría, porque en el caso, estimamos que es fundado el agravio en el que el actor se duele de que el CG INE, de manera indebida, concluye que no tiene facultades para regular e implementar el voto electrónico a través de internet, por lo que no era jurídicamente posible acoger la solicitud del actor.

Ello, pues es contrario a derecho que la responsable argumente que la implementación del voto a través de internet excede sus facultades reglamentarias y que no encuentra fundamento legal alguno, porque existen bases constitucionales que la facultan plenamente para acordar favorablemente lo que solicitó.

Por tal motivo, damos las razones de nuestra posición.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
7	
Decisión mayoritaria.	27
Razones del voto.	27
a) Precedentes aplicables.	¡Error! Marcador no definido.
b) Criterio establecido en los precedentes	¡Error! Marcador no definido.
c) Aplicación de los precedentes.	¡Error! Marcador no definido.
4. Conclusión.	¡Error! Marcador no definido.

⁵⁵ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



GLOSARIO

Actores	Maximiliano Vallejo Reyna y Redes Sociales Progresistas
CG INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución/CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Decisión mayoritaria.

La decisión mayoritaria estima que en el presente asunto debe confirmarse el acuerdo impugnado, en esencia, porque en aplicación del principio de reserva de ley, el CG INE no cuenta con facultades para regular lo relativo a la implementación del voto por internet de los mexicanos residentes en territorio nacional.

Razones del voto.

Marco legal.

De conformidad con la CPEUM⁵⁶ es derecho de la ciudadanía, entre otros, votar en las elecciones populares, en tanto que reconoce como obligación de los ciudadanos, el ejercer el derecho aludido en los términos que señale la ley.

De igual forma, la Constitución establece las características del sufragio⁵⁷, señalando que el mismo debe ser universal, libre, secreto y directo.

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y los órganos electorales de las entidades federativas, que tiene como principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad⁵⁸.

⁵⁶ Artículos 35, fracciones I y II y 36, fracción III, de la CPEUM.

⁵⁷ Artículo 41, fracción I, CPEUM

⁵⁸ Artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la CPEUM.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

En consonancia con lo anterior, la LGIPE⁵⁹ establece que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma establece que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular, y que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible⁶⁰.

Respecto de los fines del INE, la ley⁶¹ establece que, entre otros, tendrá los de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Para el efecto, la norma establece que el CG INE tiene entre sus facultades las de aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones⁶².

Garantía respecto del derecho a votar⁶³.

Esta Sala Superior ha considerado que en términos del artículo 1 constitucional, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho al voto.

Específicamente en relación con las obligaciones marcadas por el artículo 1 referido, en diferente grado de acuerdo con su naturaleza, los derechos requieren la no intervención del Estado (respetar), el reconocimiento del derecho (promoción), la protección del Estado frente a terceros para que los individuos puedan ejercer el derecho (protección) y que el Estado genere una serie de actos ya sean normativos o fácticos (garantía) que en mayor o menor medida implican medidas de acción.

La obligación de garantizar, que implica acciones positivas por parte del Estado (tanto fácticas como normativas), conlleva el deber de asegurar a todo individuo el ejercicio libre y efectivo de sus derechos humanos.

⁵⁹ Artículo 1 de la LGIPE.

⁶⁰ Artículo 7, párrafo 2, de la LGIPE.

⁶¹ Artículo 30 de la LGIPE.

⁶² Artículo 40, fracción I, incisos gg) y jj).

⁶³ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el diverso SUP-JDC-352/2018.



Respecto a esta obligación de garantizar derechos humanos, la SCJN ha establecido que:

“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.”⁶⁴

Así, el Estado debe cumplir las obligaciones y ejercer las acciones que se requieran para garantizar el ejercicio del derecho, por ejemplo, la organización del aparato y estructuras gubernamentales⁶⁵ para que todos los sujetos de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos, y políticas públicas, entendidas como el conjunto de decisiones y acciones estratégicamente realizadas para solucionar problemas⁶⁶ o deficiencias pública⁶⁷ mediante acciones orientadas a obtener el mayor bienestar posible y de la forma más eficiente.⁶⁸

Guastini sostiene que no es lo mismo atribuir un derecho que garantizarlo, para atribuirlo basta con que una norma lo haga, para garantizarlo no es suficiente proclamarlo, sino que es necesario disponer de mecanismos adecuados para ello.⁶⁹

Para hacer tangible la justicia constitucional, no basta con atribuir o proclamar un derecho, sino que hay que garantizarlo con medidas que permitan su realización y con procedimientos que permitan su exigibilidad de manera eficaz.

Principio de progresividad y no regresividad

La SCJN ha establecido que el principio de progresividad,⁷⁰ previsto en el artículo primero constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México, ordena ampliar el alcance y la protección de los

⁶⁴ AR 750/2015. Resuelto por unanimidad de votos en sesión de 20 de abril de 2016.

⁶⁵ CDHDF, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos: *La CDHDF en el contexto de la protección de los derechos humanos en México*, 1a. edición, México, 2011, págs. 9-10

⁶⁶ ASTORGA AGUILAR, *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Septiembre, 2009. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

⁶⁷ LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. En Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. División de Políticas y Estudios. Chile, 2008. pág.10.

⁶⁸ VÁZQUEZ, Luis Daniel y DELAPLACE, Domitille, “Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *SUR revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, junio 2011, pág.36.

⁶⁹ GUASTINI, Riccardo. Op cit. pp.220

⁷⁰ Ver jurisprudencia de rubro “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.**” Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia (Constitucional), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p. 189, número de registro 2015305.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

En sentido positivo, la progresividad impone la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para quienes la aplican, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad.

Así, la interpretación de esta Sala debe ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

De acuerdo con el principio de no regresividad, de la interpretación realizada existe una **circunstancia fáctica** que impide tal derecho. Dicho de otro modo, **la circunstancia jurídica que ya ha sido interpretada de una manera amplia requiere de medidas fácticas**, que no sean regresivas, sino que sean progresivas de manera activa en el sentido de posibilitar, en este caso, el ejercicio del derecho a votar.

Facultad reglamentaria y principio de reserva de ley⁷¹.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral, cuenta, entre otras atribuciones, con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución y la Ley Electoral.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la misma, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta

⁷¹ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el diverso SUP-RAP-607/2017 y acumulados.



naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

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 a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Caso concreto.

Consideramos que, en el caso, es fundado el agravio esgrimido por el actor, pues con el acuerdo impugnado, el CG INE faltó a su deber de garantizar y maximizar el ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía.

Lo anterior, al negar la posibilidad de que ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional puedan ejercerlo a través de la modalidad electrónica por internet bajo el argumento de que ello no es material, presupuestal y jurídicamente posible.

¿Qué consideró el CG INE?

En relación con la posibilidad del ejercicio del derecho al voto por internet el CG INE estimó, en esencia, que conforme a la LGIPE, esa modalidad se estableció, únicamente, para mexicanos residentes en el extranjero⁷².

Al efecto, señaló que aun cuando 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.

⁷² Conforme con el artículo 329 de la LGIPE.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

Ello, pues regular el ejercicio del voto de la ciudadanía residente en territorio nacional a través de internet, implicaría la emisión de lineamientos o reglamentos, excediendo los límites de su facultad reglamentaria.

En ese tenor, la responsable consideró que la regulación del voto por internet de los mexicanos residentes en el extranjero⁷³, se realizó dentro de los límites establecidos por la LGIPE, en concreto por sus artículos 329 y Décimo Tercero Transitorio.

Por tanto, sostuvo, regular dicha modalidad de ejercicio del voto fuera de los límites mencionados, implicaría realizar algo distinto de lo previsto en la norma pues "...no estaría desarrollando, complementando o pormenorizando las disposiciones legales, sino más bien invadiendo una esfera de acción reservada al poder legislativo...".

Tal consideración se apoyó en la jurisprudencia de la SCJN, con el rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES⁷⁴.

Así, concluyó el CG INE, "...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."

¿Por qué consideramos que la respuesta del CG INE es contraria a derecho?

De conformidad con el artículo 1º constitucional, la igualdad y no discriminación son principios que aplican de manera transversal a todos los derechos humanos, por lo que cualquier distinción, restricción,

⁷³ Acuerdo INE/CG234/2020

⁷⁴ 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.



exclusión o preferencia, puede constituir una afectación al derecho a la igualdad⁷⁵.

Dentro de las facetas de ese derecho humano se encuentra la igualdad formal o de derecho, la cual incluye la uniformidad en la aplicación de las normas por parte de las autoridades y un mandato para la autoridad legislativa para que evite distinciones legislativas sin justificación constitucional⁷⁶.

Ahora bien, la vulneración a la igualdad formal o de derecho puede ocurrir, entre otros supuestos, por actos discriminatorios indirectos o por resultado, que ocurren cuando la aplicación de la norma es aparentemente neutra, pero su efecto o resultado es una diferenciación o exclusión desproporcionada sin que exista una justificación objetiva⁷⁷.

En el caso concreto estimamos que la respuesta del INE a la consulta del actor implica un acto de discriminación en razón de residencia.

Lo anterior, pues la autoridad distingue entre ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero y en territorio nacional, para concluir que solamente los primeros tienen la posibilidad de ejercer su derecho al voto por internet.

Ello, señala la responsable, sobre la base de que la norma aplicable contempla el supuesto de voto electrónico en esa modalidad, únicamente respecto de residentes en el extranjero y que, por tanto, no es posible que ejerza su facultad reglamentaria para ampliar el ejercicio del derecho a un supuesto distinto.

No obstante, estimamos que la responsable lleva a cabo una supuesta aplicación de las normas que rigen su facultad reglamentaria y el ejercicio del derecho de voto activo de los ciudadanos residentes en el extranjero, cuyo resultado es una diferenciación o exclusión desproporcionada respecto de la ciudadanía residente en territorio nacional, sin que exista una justificación objetiva.

⁷⁵ Constitución. "Artículo 1...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

⁷⁶ Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.) de rubro "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**", Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p.119.

⁷⁷ Jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro "**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**", Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, p. 225

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

Lo anterior, sobre todo si se considera que la responsable ni siquiera razona por qué la residencia fuera del país es justificación suficiente y, por el contrario, por qué la residencia en el país es un elemento que impide el ejercicio del voto por internet.

Así, la responsable se concretó a emitir su negativa, únicamente bajo el argumento de que la ley establece el supuesto de voto por internet para mexicanos residente en el extranjero.

Por ello consideramos que el acto reclamado implica discriminación en razón de residencia, y que no existe justificación razonable que sustente esa distinción.

Por otro lado, la CPEUM establece como características del voto activo el que el mismo sea universal, libre, secreto y directo, y establece que su ejercicio se realizará en los términos que establece la ley.

En congruencia, la LGIPE establece que la renovación de poderes se realizará a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese sentido, la ley replica las características del voto y establece ciertas modalidades para su ejercicio.

Así, el artículo 279 de la LGIPE establece:

“Artículo 279.

1. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.
2. Aquellos electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe.
3. Acto seguido, el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente.
4. El secretario de la casilla, auxiliado en todo tiempo por uno de los escrutadores, deberá anotar, con el sello que le haya sido entregado para tal efecto, la palabra "votó" en la lista nominal correspondiente y procederá a:
 - a) Marcar la credencial para votar del elector que ha ejercido su derecho de voto;
 - b) Impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector, y
 - c) Devolver al elector su credencial para votar.
5. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, para lo cual se seguirá el



procedimiento señalado en éste y el anterior artículo, anotando el nombre completo y la clave de la credencial para votar de los representantes al final de la lista nominal de electores.

...”

El supuesto normativo anterior describe la modalidad de emisión del sufragio en la que el ciudadano acude a la casilla que le corresponda a ejercer su derecho.

Por otro lado, la ley contempla la posibilidad de que el mismo sea emitido a distancia, de la siguiente forma:

“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...”

El supuesto aludido describe el caso del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, que pueden votar 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 igual manera la ley establece que corresponde al INE el asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, para lo que, entre otras facultades, puede aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones⁷⁸.

En ese sentido, para el completo y adecuado cumplimiento de la facultad del INE de asegurar a los ciudadanos el ejercicio del derecho a votar, puede reglamentar, en lo necesario, las modalidades establecidas por la ley para ese ejercicio.

⁷⁸ Artículo 40, fracción I, incisos gg) y jj).

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

En el caso, la implementación del ejercicio del derecho del voto por vía de internet de ciudadanos residentes en territorio nacional no implica la creación de una nueva modalidad de emisión del sufragio, diferente de las ya contempladas en la ley.

Por el contrario, regular la aplicación del voto por internet de ciudadanos residentes en territorio nacional, implica la implementación de una modalidad de votar reconocida por la propia ley.

En ese sentido, ante la obligación del CG INE de asegurar el ejercicio de voto de los ciudadanos y la existencia de su facultad reglamentaria, es claro que está en posibilidades de implementar la modalidad de voto electrónico por internet, para ciudadanos residentes en territorio nacional.

Lo anterior no implica, en modo alguno, que en ejercicio de su facultad reglamentaria el INE estuviera modificando o alterando el contenido de la ley en contravención al principio de reserva de la misma.

Ello, pues dado que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan, en el caso el CG INE estaría detallando hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica o que impliquen limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley

Además, con lo anterior el CG INE estaría cumpliendo con su obligación, en tanto autoridad, de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho al voto.

Ello, pues se estaría realizando acciones positivas para asegurar a todo individuo el ejercicio libre y efectivo de sus derechos humanos, en específico, del derecho a votar, garantizándolo con medidas que permitan su realización.

De igual forma, estaría ampliando el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida, para lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias jurídicas.

En este punto, se tiene presente que el voto por Internet se está aplicando en los siguientes países:

- Australia, donde el 63% de los votantes utilizan la votación electrónica.
- Canadá, se utiliza en las elecciones municipales de las provincias de Ontario y Nueva Escocia.



- Estados Unidos para las elecciones presidenciales, así como en los estados de Alabama, Arkansas, Misuri, Nueva York, Alaska y Virginia Occidental.
- Estonia donde su ciudadanía dispone de un documento de identidad electrónico, cada uno con un número secreto (PIN) asociado.
- Francia, donde se ha utilizado desde dos mil nueve, excepto en la elección de dos mil diecisiete.
- India.
- Suiza, en cuyas elecciones de dos mil diecinueve casi la mitad de los electores votó vía Internet.
- Colombia.

No es óbice a lo anterior, como lo sostiene el propio INE, que la ley establezca la posibilidad de ejercer el voto por vía electrónica en referencia a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Ello, pues si bien, en efecto, la referencia a la modalidad de voto por vía electrónica se encuentra contenida en el apartado correspondiente al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, de ninguna manera la ley establece que esa modalidad se aplique, de manera exclusiva, a connacionales residentes fuera del territorio nacional.

Tampoco es óbice a la premisa sostenida -como lo señala la responsable- que la ley establezca la modalidad presencial como medio para emitir el sufragio dentro del territorio nacional.

Ello, pues como la propia autoridad lo reconoce en el acuerdo impugnado, la ley no señala de manera expresa que ese sea el único medio por el cual se pueda emitir el voto dentro del territorio nacional, siendo que, como se ha demostrado, se reconocen otras modalidades para el ejercicio de ese derecho.

Sostener lo contrario, implicaría interpretar el derecho del ejercicio del voto de manera restrictiva, lo que contraviene la obligación establecida en la Constitución y en los tratados internacionales, de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible, hasta lograr su plena efectividad.

Por lo anterior, se considera que es incorrecto lo sostenido por la responsable en el acuerdo impugnado, respecto de que la implementación

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

del voto por internet de mexicanos residentes en el territorio nacional es una cuestión que se encuentre reservada al poder legislativo, o que escape a los límites de su facultad reglamentaria en contravención del principio de reserva de ley.

Ello, dado que en el ámbito de sus facultades, puede regular el ejercicio del derecho al voto por vía electrónica (internet) de ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional, por tratarse de una modalidad del ejercicio de ese derecho reconocida por la propia ley, que no se establece, de manera expresa y exclusiva para un grupo de destinatarios específico.

En ese tenor, consideramos que le asiste la razón al actor cuando señala que la responsable, de manera indebida, sostuvo que no es jurídicamente posible el implementar el voto activo de connacionales dentro del territorio mexicano.

Efectos.

En atención a lo expuesto considero que el INE tiene la facultad de reglamentar la implementación del voto de ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional, por internet.

No obstante, ante lo avanzado del proceso electoral federal en curso y la alta complejidad técnica que implica, estimo que lo conducente sería ordenar al INE que, concluido el proceso electoral federal que actualmente se desarrolla, lleve a cabo los actos necesarios para regular e implementar el voto por internet de los ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional.

Lo anterior, a efecto de que las ciudadanas y ciudadanos que así lo deseen, estén en posibilidad de ejercer su derecho de votar, en esa modalidad, en el próximo proceso electoral federal.

Por tales motivos, disentimos de la sentencia y formulamos el presente **voto particular.**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los



acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO CIUDADANO 10247/2020⁷⁹ Y ACUMULADO⁸⁰

Emitimos el presente voto concurrente para señalar que, desde nuestro punto de vista, la sentencia debió incluir acciones concretas para exhortar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) a que garantizara, en la medida de lo posible, que no existan riesgos sanitarios que comprometan la salud de las personas que confluyen en las casillas de votación, así como para que coadyuvara con el Congreso de la Unión en la discusión de las modalidades de votación que podrían implementarse en México.

Si bien, como se señala en la sentencia, existe reserva de ley en cuanto a la aplicación del voto por vía electrónica en el territorio nacional, consideramos que ello en modo alguno cancela la necesidad de que el INE, órgano especializado en la organización de elecciones, llevara a cabo los estudios técnicos, presupuestarios y logísticos a efecto de analizar las diversas modalidades de votación, ponderar sus beneficios y desventajas y ponerlos a consideración del Congreso de la Unión a fin de que éste cuente con mayores elementos para determinar qué modalidades de voto podrían ser implementadas en México además de las previstas en la ley.

Así, se debió ordenar la coadyuvancia del INE para que, al concluir el proceso electoral 2020-2021, llevara a cabo los estudios referidos y los

⁷⁹ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁸⁰ Recurso de Apelación SUP-RAP-134/2020.

**SUP-JDC-10247/2020
Y ACUMULADO**

remitiera al Congreso de la Unión para efecto de que el Poder Legislativo determinara lo conducente.

Asimismo, para el proceso electoral en curso, se debió conminar al INE a que, conforme a sus atribuciones, emitiera los lineamientos correspondientes para implementar todas las medidas necesarias que garantizaran que el día de la jornada electoral se eviten riesgos sanitarios que comprometan la salud de todas las personas que confluyen en la casilla (votantes, funcionariado electoral y representantes de partidos).

Ello, con especial énfasis en publicitar adecuadamente esas medidas, a efecto de que la ciudadanía conozca las acciones que serán implementadas por el INE, así como las precauciones que se deberán atender, con el fin de que se pueda acudir a los centros de votación mitigando los riesgos del contagio por la situación sanitaria actual.

Al respecto, se considera de utilidad la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*⁸¹ emitida por la Organización de Estados Americanos en la que, entre otras, se recomienda:

- Extender la jornada u horario de votación;
- Aumentar la cantidad de centros de votación para evitar aglomeraciones;
- Ubicar los centros de votación en espacios abiertos y con el tamaño suficiente para poder cumplir con el distanciamiento social;
- Prever horario especial y preferencial para personas votantes adultas mayores, embarazadas y con discapacidad;
- Dar prioridad en el acceso a las personas votantes que pertenezcan a un posible grupo de riesgo;
- Reducir al mínimo el intercambio de documentos para ejercer el derecho al voto, y
- En conjunto con las autoridades sanitarias, elaborar protocolo de atención e instructivo para funcionarias y funcionarios electorales con covid o con síntomas de covid.

El contexto sanitario mundial coloca a todas las autoridades en escenarios complicados que demandan respuestas integrales que garanticen el

⁸¹ Disponible en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-073/20 (consultado el 26 de enero de 2021).



ejercicio de los derechos humanos.

Si bien no es posible prever con precisión el estado de las condiciones sanitarias para el día de la jornada electoral, se deben tomar las previsiones necesarias a partir de la experiencia generada hasta este momento derivada incluso de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo.

Todas las autoridades debemos estar a la altura de esas circunstancias y adaptarnos para, en el marco de la ley, brindar certeza a la ciudadanía y garantizar el ejercicio de sus derechos humanos.

En ese sentido, como autoridades tenemos el deber de procurar no solo los derechos político-electorales de la ciudadanía, sino el derecho a la salud para evitar o minimizar los riesgos de contagio entre las personas que confluyen en una casilla electoral debido a la situación sanitaria que se vive a nivel mundial. De ahí la relevancia de que esta Sala Superior hiciera al INE los señalamientos que hemos referido.

Esas son las razones que sustentan este voto concurrente.

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