

Dictamen técnico que evalúa la viabilidad de implementar las modalidades de Voto Anticipado para la ciudadanía de la Ciudad de México Residente en el Extranjero y en situación de Prisión Preventiva, para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025 de la Elección del Poder Judicial en la Ciudad de México

ÍNDICE

GLOSARIO-----1

I. INTRODUCCIÓN-----3

II. MARCO NORMATIVO -----4

1. VOTO DE LA CIUDADANÍA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO -----6

2. VOTO ANTICIPADO PARA LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA -----9

III. CONTEXTO ACTUAL ----- 10

1. CONSULTAS AL INE----- 11

2. RESPUESTAS DE LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS DEL INE A LA CONSULTA ----- 12

3. DECISIONES DEL INE SOBRE LOS MODELOS DE VOTACIÓN ANTICIPADA ----- 16

IV. ANÁLISIS PRESUPUESTAL, TÉCNICO Y OPERATIVO DEL INSTITUTO ELECTORAL SOBRE LA VIABILIDAD O INVIABILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE VOTACIÓN ANTICIPADA EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2024 – 2025 DE LA ELECCIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO ----- 19

1. CONTEXTO PRESUPUESTAL DEL INSTITUTO ELECTORAL----- 20

2. CONTEXTO TÉCNICO Y OPERATIVO DEL INSTITUTO ELECTORAL ----- 23

V. CONCLUSIONES ----- 30

1. VOTACIÓN DE PERSONAS ORIGINARIAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO RESIDENTES EN EL EXTRANJERO ----- 31

2. VOTACIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE PRISIÓN PREVENTIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO ----- 31

GLOSARIO

Término	Definición
Código	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.
Comisión	Comisión Provisional para la Implementación y Desarrollo de Acciones en materia de Voto de las Personas Residentes en el Extranjero, en estado de Postración y en Prisión Preventiva.
Congreso	Congreso de la Ciudad de México.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Término	Definición
Constitución Local	Constitución Política de la Ciudad de México.
Elección Judicial 2025	Elección del Poder Judicial Local 2025.
Decreto Federal	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Poder Judicial Federal
Decreto Local	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México en materia de reforma al Poder Judicial
DECEyEC	Dirección Ejecutiva Capacitación Electoral y de Educación Cívica y del INE
DEOE	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
DOF	Diario Oficial de la Federación.
Gaceta	Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
Instituto Electoral	Instituto Electoral de la Ciudad de México.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Jefatura de Gobierno	Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Procesal	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.
Lineamientos / LOVEI	Lineamientos del voto electrónico por internet para las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.
LNE	Lista Nominal del Electorado
LNERE	Lista Nominal del Electorado Residente en el Extranjero
LNEPP	Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva
OPL	Organismos Públicos Locales.
PEEPJF	Proceso Electoral Extraordinario para elegir a las y los integrantes del Poder Judicial Federal 2024-2025
PEEPJL	Proceso Electoral Extraordinario para elegir a las y los integrantes del Poder Judicial Local 2024-2025

Término	Definición
Personas Juzgadoras	Las Magistradas y Magistrados, Jueces y Juezas, integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México.
Reglamento de Elecciones	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SPES VAE	Sobre Paquete Electoral de Seguridad Voto Anticipado del Proceso Extraordinario.
SRVE	Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero
SEI	Sistema Electrónico por Internet
Tribunal federal / TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local	Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
UTSI	Unidad Técnica de Servicios Informáticos del INE
VMRE	Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero
VPPP	Voto de Personas en Prisión Preventiva

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Código, una de las atribuciones de este Instituto Electoral es garantizar el derecho al sufragio de la ciudadanía capitalina residente en el extranjero y la que se encuentra en situación de prisión preventiva sin sentencia condenatoria firme.

Derivado de las reformas federales y locales en materia del Poder Judicial de la Federación, en seguimiento a lo establecido por el Congreso, el 26 de diciembre de 2024, el Instituto Electoral declaró el inicio formal del Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025 para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Ciudad de México. Ante esto, las diversas áreas del Instituto han trabajado en desarrollar e implementar las acciones establecidas en la legislación, entre ellas, garantizar a la ciudadanía capitalina residente en el extranjero y la que se encuentra en situación de prisión preventiva sin sentencia condenatoria firme, la emisión de su voto.

En este contexto, el presente dictamen tiene como objetivo evaluar la viabilidad de implementar la modalidad de votación anticipada para las personas originarias de la

Ciudad de México residentes en el extranjero y en prisión preventiva, en el marco del proceso electoral local extraordinario 2024 – 2025 de la elección del Poder Judicial de la Ciudad de México. Este dictamen aborda diversos aspectos normativos, técnicos, operativos y presupuestales para identificar las razones que justifican la viabilidad o inviabilidad de implementar estas modalidades de votación en el mencionado proceso electoral.

La modalidad de votación anticipada busca ampliar de forma progresiva las opciones de participación para las personas residentes en el extranjero y en situación de prisión preventiva, garantizando el ejercicio de sus derechos político-electorales. Sin embargo, su implementación requiere cumplir con un marco normativo específico que genere certeza a la ciudadanía y a las autoridades responsables que intervienen en los procesos sobre el ejercicio efectivo del voto, las etapas para su organización y las acciones a ejecutar, entre otras cuestiones; así como los requerimientos técnicos y operativos que permitan su desarrollo, por lo que los recursos presupuestales son necesarios para alcanzar estos objetivos.

En consecuencia, este documento tiene por objeto presentar un análisis integral, debidamente fundamentado, que proporcione los elementos necesarios para la toma de decisión de esta autoridad electoral.

II. MARCO NORMATIVO

El 15 de septiembre de 2024, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia del Poder Judicial, modificando el sistema de integración de los Poderes Judiciales Federal y locales. Los artículos transitorios SEGUNDO y OCTAVO del citado Decreto establecen que las entidades federativas tienen un plazo de 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para adecuar sus constituciones locales. Asimismo, se dispone que las elecciones locales deberán coincidir con la elección extraordinaria de 2025, cuya jornada electoral se celebrará el primer domingo de junio de ese año.

El Decreto entró en vigor el 16 de septiembre de 2024, por lo que el plazo de 180 días para realizar las modificaciones a las constituciones locales concluye el 15 de marzo de 2025.

Posteriormente, el 14 de octubre de 2024, se publicó en el DOF un nuevo Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación. Entre los cambios más relevantes, se incorporó el Libro Noveno de la citada Ley, el cual asigna

competencias específicas al INE para la organización de estos procesos, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

En el caso de la Ciudad de México, el 23 de diciembre de 2024, se publicaron en la Gaceta Oficial las reformas a la Constitución local, al Código y a la Ley Procesal, para regular la elección por voto popular de las Magistraturas y personas Juzgadoras del Poder Judicial local, en concordancia con la reforma a la Constitución Federal.

Como consecuencia de estas reformas, el 26 de diciembre de 2024, el Consejo General, en su Décima Quinta Sesión Extraordinaria, declaró formalmente el inicio del Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025, cuya jornada electiva se llevará a cabo el 1 de junio de 2025, de manera concurrente con la elección de los cargos del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, el artículo 41, base V de la Constitución Federal, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los OPL. El Apartado B, inciso a), numerales 3 y 7 de dicho apartado reconoce entre las atribuciones del INE, para los procesos electorales federales y locales, la integración del padrón y la lista de electores, así como las demás que determine la normativa aplicable.

Asimismo, las fracciones III y IV del artículo 96 del máximo ordenamiento jurídico señalan que las Personas Juzgadoras, serán elegidas de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones federales ordinarias del año que corresponda, estableciendo el procedimiento para llevar a cabo la elección así como las convocatorias, plazos y actividades que llevará a cabo el INE, quien efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres.

De conformidad con el Transitorio Segundo de la Constitución Federal y el artículo 504 de la Ley General, el Consejo General del INE podrá emitir los acuerdos que estime necesarios para la organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso electoral extraordinario del año 2025 y para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables para los procesos electorales federales, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género; así como los lineamientos de aplicación general para los OPL respecto de los procesos de elección de las personas magistradas y juezas de los Poderes Judiciales locales y atraer a su conocimiento cualquier asunto de su competencia en uso de su facultad de atracción.

Por otra parte, la Ley General, en su artículo 32, numeral 1, inciso a), fracciones I, IV y V, atribuye al INE, entre otras, las funciones para los Procesos Electorales

Federales y Locales, relativas a la capacitación electoral; así como los Lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales. Del mismo modo, el artículo 54, numeral 1, incisos b) y c), atribuyen a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la formación del Padrón Electoral, así como la expedición de la Credencial para votar con fotografía, conforme a lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de la propia Ley.

Asimismo, el artículo 494, numeral 3 de la Ley General, señala que el INE y los OPL, en el ámbito de sus competencias, serán las autoridades responsables de la organización del proceso electivo, su jornada electoral y los cómputos de los resultados electorales. Al respecto, en el Decreto de la reforma local se da cuenta de que el Instituto Electoral debe cumplir sus obligaciones constitucionales y legales en coordinación con el INE.

Una vez señalado el marco normativo vigente relativo a la reforma en materia de la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación y el Poder Judicial de la Ciudad de México, a continuación, se presenta, el marco específico correspondiente a las modalidades de votación que pueden realizarse de forma anticipada:

1. Voto de la ciudadanía residente en el extranjero

De conformidad con el artículo 7, apartado F, numeral 3 de la Constitución Local y el artículo 6, fracción I, segundo párrafo del Código, las personas originarias de la Ciudad de México residente en el extranjero tienen derecho a emitir su voto en la elección de personas magistradas y juzgadoras.

En ese contexto, el Libro Sexto de la Ley General establece las bases para la implementación del voto extraterritorial, destacando que las y los ciudadanos mexicanos podrán ejercer su derecho al voto para la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y Senadurías, así como de Gubernaturas de las entidades federativas y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen sus constituciones locales.

Asimismo, el artículo 329 de la Ley General determina que el voto de la ciudadanía residente 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. Al respecto, el artículo referido establece una limitante para la implementación del voto por la vía electrónica; **únicamente, podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el INE**, los cuales deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, para el ejercicio efectivo de su derecho de votar en las elecciones populares.

Además, el artículo 330 de la Ley General determina los requisitos que deberá cumplir la ciudadanía residente en el extranjero para ejercer su voto, por lo que, en correlación con el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 3 de la ley suprema, se establecen las bases, plazos y el procedimiento para conformar el padrón electoral y la lista nominal de las y los mexicanos residentes en el extranjero, **atribución exclusiva del INE**.

Por otra parte, el artículo 343, de la Ley General señala que el Consejo General del INE determinará la forma en que la ciudadanía remitirá su voto al INE o, en su caso, a los OPL. Para el caso del voto a través de medios electrónicos que apruebe el Consejo General del INE, éste emitirá los lineamientos tendentes a resguardar la seguridad del voto.

Sin embargo, la reforma a la Constitución Federal y a la Ley General en materia de la elección del Poder Judicial de la Federación, **no incorporó la figura de voto en el extranjero para la elección de las personas juzgadoras en el próximo proceso electoral extraordinario**.

No obstante, el Quinto Transitorio de la Convocatoria pública para integrar los listados de las personas candidatas que participarán en la elección extraordinaria del Poder Judicial de la Federación, estableció que el Consejo General del INE acordará el ejercicio simultáneo de una prueba prospectiva, sobre el proceso electoral, empleando nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que permita el voto a una muestra estadística en la mayor medida representativa de electores con residencia en el país o fuera del territorio nacional, mediante un ejercicio practicable desde cualquier instrumento o dispositivo digital.

Dicha prueba **no tendrá efectos jurídicos vinculantes** y buscará cotejar sus propios resultados con los que resulten de la jornada electoral de acuerdo con los procedimientos legales vigentes, a fin de generar confianza, certidumbre y seguridad sobre su utilización entre la ciudadanía.

El artículo 101, numeral 2 del Reglamento de Elecciones del INE refiere que los OPL de las entidades federativas cuyas legislaciones contemplen el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, implementarán las acciones específicas para su instrumentación, de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo General del INE y los convenios generales de coordinación y colaboración que se celebren.

A su vez, el numeral 4 del artículo referido señala que la implementación y ejecución del voto electrónico por internet para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero será responsabilidad del INE, cuando se trate de las elecciones siguientes:

- I. Presidencia de la República;

- II. Senadurías;
- III. Gubernatura y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, así como otros cargos de elección popular, siempre y cuando la Constitución de la entidad federativa correspondiente prevea el voto de las y los Mexicanos Residentes en el extranjero; y
- IV. Mecanismos de participación ciudadana que, en su caso, se determinen y que se encuentren previstos para las y los mexicanos residentes en el extranjero, en las leyes federales.

En ese contexto, el artículo 102 del Reglamento atribuye al Consejo General del INE la emisión de los lineamientos a fin de establecer los mecanismos para la inscripción en el listado nominal correspondiente, el envío de documentos y materiales electorales, la modalidad de emisión del voto, así como el escrutinio y cómputo del voto de las y los ciudadanos residentes en el extranjero para las elecciones federales y, en su caso, para las elecciones locales.

Para el caso de la implementación de la modalidad electrónica para recabar el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, el INE y los OPL, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán observar lo establecido en el Anexo 21.2 del Reglamento, en los numerales 9 y 10 que señalan una serie de determinaciones que el Consejo General del INE deberá emitir para la implementación del voto electrónico, destacando las siguientes:

- Aprobación de la documentación electoral para el proceso federal. Para las elecciones locales, la aprobación se hará por el órgano máximo de dirección del OPL, previa validación de la DEOE.
- La fecha en la cual la DERFE deba entregar a la UTSI la Lista Nominal del Electorado Residente en el Extranjero; correspondiente a la ciudadanía que emitirá su voto electrónico por Internet, para la generación de las cuentas de acceso en el sistema correspondiente.
- El número de Mesas de Escrutinio y Cómputo Electrónicas, la o las sedes en las que se deberán de instalar, así como la hora para la instalación de éstas el día de la jornada que se utilizará para el cómputo.

Partiendo de los argumentos vertidos anteriormente, se considera imprescindible la participación del INE para la implementación de la votación desde el extranjero, toda vez que el organismo nacional cuenta con la atribución para emitir las reglas aplicables para recabar el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para los procesos electorales federales y locales y para este Instituto Electoral es

necesario conducirse mediante las determinaciones que el INE apruebe en cuanto al voto electrónico.

2. Voto Anticipado para las Personas en Prisión Preventiva

En el ámbito federal, es inexistente algún fundamento jurídico en la Constitución Federal y en la Ley General que respalde la implementación del voto anticipado para las personas en prisión preventiva en las elecciones. Su aplicación en el Proceso Electoral Federal Concurrente 2023-2024 tiene como precedente la determinación de la Sala Superior del Tribunal Federal, en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018. En esta sentencia, la autoridad jurisdiccional determinó que jurídicamente las personas en esta situación sí tienen derecho a votar.

En el ámbito local, el artículo 6 del Código establece que *“Las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, tendrán derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno, para las personas Diputadas y Diputados Locales exclusivamente para el caso de candidatura a la diputación migrante, personas magistradas y juzgadoras”*.

El artículo 8 del Código en cita menciona que la democracia capitalina tiene como fines, entre otros, *garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva sin sentencia firme*. El artículo 36, tercer párrafo, fracción III BIS señala que los fines y acciones del IECM se orientan a, entre otros, *garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva sin sentencia firme*.

El artículo 50, fracción LI Bis del Código, establece que es atribución del Instituto Electoral celebrar los convenios de apoyo, colaboración y coordinación con el INE, así como con las autoridades y órganos administrativos federales y locales competentes para garantizar que en los centros penitenciarios ubicados en la Ciudad de México se garantice la emisión del voto de las personas en prisión preventiva sin sentencia firme.

El artículo 70 bis del Código mandata que, para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva sin sentencia firme, durante las elecciones para la Jefatura de Gobierno, Diputaciones al Congreso local, Alcaldías y cargos del Poder Judicial de la Ciudad de México, el Consejo General conformará una Comisión provisional encargada de coordinar las actividades tendientes a recabar esta votación.

El artículo 76 de dicho ordenamiento establece que *en los procesos electorales en que tenga verificativo la elección de Jefa o Jefe de Gobierno, Alcaldías, renovación del Congreso Local y/o de Persona Diputada Migrante y, en su caso, del Poder Judicial de la Ciudad de México, se conformará un Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad*

de México residentes en el extranjero, personas en prisión preventiva y de las personas en estado de postración.

De acuerdo a la normatividad mencionada previamente se desprende que el Instituto Electoral está legalmente obligado a preparar y organizar los mecanismos necesarios para garantizar el ejercicio del sufragio de estos grupos poblacionales, sin embargo, para llevar a cabo dicha tarea, resulta indispensable la emisión de acuerdos y lineamientos por parte del INE, tal como lo establece el Segundo Transitorio de la reforma constitucional y el artículo 504 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dichas disposiciones facultan al Consejo General del INE para definir los criterios normativos necesarios que regulen la organización del proceso electoral en el ámbito local.

III. CONTEXTO ACTUAL

Como podemos advertir, nos encontramos ante un proceso electoral novedoso para el sistema electoral mexicano, en principio, porque la elección por votación popular de cargos de los Poderes Judiciales en los ámbitos federal y locales representa un reto en la armonización de los procesos habituales de las autoridades administrativas electorales para la organización de las elecciones a la luz de la estructura y cargos de los Poderes Judiciales.

El nuevo sistema de votación de cargos judiciales se sitúa en un estándar de complejidad alto, porque la temporalidad es un elemento trascendente para la planeación y ejecución de las tareas de organización de los procesos electorales, de ahí que una de las etapas de los procesos electorales se profile precisamente a su “Preparación” la cual empieza a operar antes del inicio formal del proceso en el mes de septiembre previo a la elección. Esto tiene como finalidad analizar cuestiones jurídicas, materiales, técnicas, humanas y presupuestales que permitan situar el estado de las cosas y planear las acciones que se ejecutarán de forma progresiva en el año previo y en el que se celebra la jornada electoral.

En este contexto, el nuevo marco constitucional legal, se aprobó y entró en vigor dentro de la temporalidad ordinaria en la que se inician los procesos electorales, es decir, en el mes de septiembre¹ del año previo a la elección, por lo que el legislador le otorgó la calidad de un proceso electoral extraordinario, no obstante que la elección

¹ La reforma a nivel federal fue aprobada en septiembre de 2024, mientras que la reforma local fue aprobada en diciembre de ese mismo año. Derivado de que ello, los legisladores se vieron en la necesidad de determinar qué, por la temporalidad que existía, el proceso debía considerarse como uno extraordinario.

de cargos del poder judicial contiene las características de una elección ordinaria, en atención a la naturaleza del poder constitucional que se elige, así como el tipo y número de cargos que se incluyen. Por lo que, la preparación de esta elección en una temporalidad expedita representa una complejidad alta para su ejecución, máxime que por estas causas y consecuencias particulares la presupuestación del gasto tiene un alto riesgo de no ser efectiva para las necesidades que implica una elección de estas características.

Por otra parte, el sistema nacional electoral atribuye obligaciones exclusivas para el INE, las cuales representan el insumo necesario para su aplicación en las entidades federativas, como es el caso del procedimiento para conformar el padrón electoral y la lista nominal de las y los mexicanos residentes en el extranjero, atribución que es exclusiva del INE.

No obstante, para la elección del Poder Judicial Federal el legislador no contempló la implementación de las modalidades de votación anticipada, situación que ha generado un estado de incertidumbre jurídica, material, técnica y operativa para el Instituto Electoral, considerando que la normativa local nos obliga a garantizarlo.

Por una parte, la normativa local nos obliga a garantizar el ejercicio del voto para estos sectores de la ciudadanía y, por la otra, el Instituto Electoral se encuentra sujeto a las atribuciones y parámetros establecidos por el INE. Por estos motivos, en atención a la temporalidad transcurrida, la emisión de algunas determinaciones de la autoridad nacional, así como la valoración de nuestros propios recursos técnicos, operativos y presupuestales, originaron que el Instituto Electoral realizara las consultas que a continuación se presentan, para tener certeza de la viabilidad para la implementación de los modelos de votación anticipada en la Ciudad de México.

1. Consultas al INE

Como parte de los trabajos preparatorios para la implementación de las modalidades de voto anticipado y debido a la necesaria colaboración con el INE, se planteó la realización de reuniones para coordinar aspectos clave del proceso. En este contexto, el 28 de enero de 2025, tuvo lugar un encuentro entre las consejeras integrantes de la Comisión Provisional para la Implementación y Desarrollo de Acciones en materia de Voto de las Personas Residentes en el Extranjero, en estado de Postración y en Prisión Preventiva (COIDAVEPPP) del Instituto Electoral y funcionariado del INE.

En esta reunión, las consejeras electorales del Instituto Electoral expusieron las principales necesidades operativas y registrales para la implementación de la votación anticipada en las siguientes modalidades previstas: *i)* personas en prisión preventiva, y, *ii)* personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero.

Entre los puntos abordados, se destacó la importancia de definir los procedimientos para la integración y entrega de la Lista Nominal correspondiente a cada modalidad, el acceso oportuno a información estadística relevante y la validación de los mecanismos tecnológicos que permitirán la emisión del voto a distancia.

En particular, se planteó la necesidad de confirmar el uso del SEI para el voto desde el extranjero, coordinar la entrega de bases de datos y padrones en formatos adecuados para su integración en el sistema electoral, así como establecer plazos para su disponibilidad en tiempo y forma. Además, se destacó la importancia de contar con información desagregada que permita identificar la distribución geográfica de las personas votantes en cada modalidad, facilitando así la planeación operativa.

En respuesta, el funcionariado del INE señaló que otras áreas del Instituto debían pronunciarse sobre los temas expuestos, por lo que solicitaron formalizar las consultas. Atendiendo esta petición, el 5 de febrero de 2025, a través de la presidencia del Instituto Electoral, se remitió a la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Públicos Locales (UTVOPL) del INE una consulta formal mediante el oficio IECM/PCG/014/2025.

En atención a lo anterior, el 10, 11 y 13 de febrero se recibieron los oficios **INE/DEOE/0173/2025**, **INE/DECEyEC/0256/2025**, **INE/DERFE/STN/3850/2025** e **INE/DERFE/STN/3961/2025** los cuales contenían las respuestas por parte de la DEOE, la DERFE y la DECEyEC. A continuación, se presentan las respuestas:

2. Respuestas de las Direcciones Ejecutivas del INE a la consulta

2.1. Voto de ciudadanía Mexicana Residente en el Extranjero

- a) **¿El INE está en posibilidad de permitir que el Instituto Electoral de la Ciudad de México implemente un Sistema Electrónico de Votación para la preparación y desarrollo del voto de la ciudadanía capitalina desde el extranjero en la Elección del Poder Judicial Local y cuál es el procedimiento que deberá seguir para tal fin?**

Respuesta **DECEyEC** mediante oficio INE/DECEyEC/0256/2025

“El pasado 13 de diciembre del 2024, mediante el Acuerdo INE/CG2470/2024, aprobó el proyecto de acuerdo por el que se da respuesta a diversas peticiones relacionadas con el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025.

En el, se determinó que es jurídica, técnica, operativa y materialmente inviable implementar el VMRE en el marco del PEEPJF 2024-2025, debido no solo a que en

la reforma a la LGIPE no se consideró esta modalidad de votación, sino que aun cuando estuviera considerada, el tiempo con el que se cuenta para su implementación, implica riesgos en aspectos técnicos y operativos.

*En ese sentido, la **DECEyEC** no cuenta con actividades programadas para operar esta modalidad a nivel local.”*

Respuesta **DERFE** mediante oficio INE/DERFE/STN/3961/2025

*“Con base en las disposiciones jurídicas antes aludidas y a reserva de la opinión que, al efecto, pueda emitir la **Dirección Jurídica y la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UTSI) del INE**, se desprenden las siguientes consideraciones por parte de la Secretaría Técnica de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores:*

- 1. El Consejo General del INE debe determinar a través de acuerdo, la forma en que la ciudadanía en el extranjero podrá remitir su voto desde el extranjero a los Organismos Públicos Locales, en este caso, al IECM bajo la vía electrónica conforme a los LOVEI, para la renovación del Poder Judicial Local. (sic)*
- 2. La implementación y ejecución del Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero será responsabilidad del Instituto cuando se trate incluso de elecciones locales. En este punto cabe precisar que, al momento, no se cuenta con dicho sistema.*
- 3. A reserva de que el tema pueda revisarse con la UTSI, el hacer uso de otro sistema (en este caso el del IECM), implica una revisión que permita verificar que el mismo asegura total certidumbre y seguridad comprobada (como se realiza normalmente para los sistemas que de los que dispone el INE para los ejercicios del VMRE), conforme a los requisitos establecidos en la LGIPE y los procedimientos previstos en los LOVEI antes citados.*
- 4. Para ello, se estima necesario considerar una ruta de trabajo entre las instituciones, en las que participen las áreas y Consejerías involucradas en el tema, que permita llevar a cabo la planeación y despliegue de las revisiones del cumplimiento de requisitos, así como las comprobaciones técnicas, operativas y procedimentales conforme a la LGIPE y los LOVEI, informar a las autoridades de los resultados que resulten de dichos trabajos y, en su caso, llevar a cabo las determinaciones respectivas.”*

- b) ¿El INE está en condiciones de proporcionar al IECM un Listado Nominal del Electorado Residente en el extranjero que incluya a la ciudadanía con credencial para votar emitida en el extranjero y en territorio nacional, lo cual implicaría que se lleven a cabo las actividades necesarias para su conformación, tales como el registro de las personas residentes en el**

extranjero con credenciales para votar emitidas en territorio nacional y la verificación de la situación registral?”

Respuesta **DERFE** mediante oficio INE/DERFE/STN/3961/2025

“En ese contexto, considerando las actividades que se deben llevar a cabo para la puesta a punto del SRVE, para la recepción de las solicitudes y su procesamiento hasta su determinación jurídica, y para la posterior integración y validación de la LNE-Extranjero, así como los tiempos y recursos necesarios para su desarrollo con los que no se cuenta en este momento, es de mencionar que esta Dirección Ejecutiva no estaría en condiciones de entregar dicha Lista en el mes de abril, tal como lo solicita el IECM.

No se omite señalar que, personas ciudadanas presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TPJF), diversas demandas en contra del Acuerdo INE/CG2470/2024 antes mencionado, el cual confirmó mediante sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-1455/2024 y Acumulados.

La Sala Superior del TEPJF señaló en su sentencia que, “si bien se debe reconocer el derecho al voto de las personas residentes en el extranjero para las elecciones de personas juzgadoras para los cargos de Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistraturas de la Sala Superior y del Tribunal de Disciplina Judicial, lo cierto es que no es posible la implementación de las medidas solicitadas por las y los promoventes, debido a que resulta necesario que para ello existan condiciones que permitan su instrumentación”.

*Finalmente, en lo tocante a los **incisos c) y d)**, por los motivos expuestos en el inciso b), esta Dirección Ejecutiva no está en posibilidad de generar la LNE-Extranjero en los términos solicitados o de implementar logística alguna relacionada con el uso de los listados nominales.”*

2.2. Voto de las Personas en Prisión Preventiva (VPPP)

a) En caso de que el INE no pudiera implementar el voto para personas en situación de prisión preventiva, ¿podría el IECM implementarlo fuera de la modalidad de casilla única?

Respuesta **DEOE** mediante oficio INE/DEOE/0173/2025

“Desde el punto de vista operativo del INE, podría ser complicado que la eventual implementación del VPPP durante el Proceso Electoral Local Extraordinario del Poder Judicial de la Ciudad de México 2024-2025, se lleve a cabo bajo un esquema semejante al del Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, tal y como se menciona en la consulta de mérito, debido a que se tendría un desfase relevante entre las

actividades del VPPP ejecutadas en ese ejercicio con las que se encuentran en curso para la elección local extraordinaria, como sucede en el caso del PEEPJF."

Respuesta **DECEyEC** mediante oficio INE/DECEyEC/0256/2025

"El 10 de febrero del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo que determina la inviabilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio para la elección extraordinaria de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2025 en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el expediente SX-JDC-6/2025 y acumulado."

b) ¿Cuáles son los requisitos que debería cumplir la base de datos que nos entregaría el sistema penitenciario con la información de la ciudadanía en prisión preventiva?

Respuesta **DERFE** mediante oficio INE/DERFE/STN/3850/2025

"En caso de que se determine la viabilidad de implementar esta modalidad de votación para el PEEPJL de la Ciudad de México, los requisitos y especificaciones técnicas de la información y datos biométricos que en su caso proporcione el sistema de centros penitenciarios de la Ciudad de México, serían los que se establecen en los Lineamientos para la Conformación de la LNEPP, aprobados por el CG del INE, mediante el Acuerdo INE/CG2474/2024."

c) ¿El INE cuenta con las condiciones temporales, operativas y técnicas necesarias para la entrega oportuna de los insumos registrales requeridos?

Respuesta **DERFE** mediante oficio INE/DERFE/STN/3850/2025

"Como se señaló previamente, el INE no consideró la implementación del Voto de Personas en Prisión Preventiva, tanto para el PEEPJF, como para los PEEPJL, precisando que, de aplicarse para un PEEPJL, los registros que conforme la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva, se tendrían que excluir de la Lista Nominal de Electores que se utilizaría para el PEEPJF, lo que operativamente no se considera viable."

c) ¿El INE está en posibilidad de generar una Lista Nominal Nominativa diferenciada?

Respuesta **DERFE** mediante oficio INE/DERFE/STN/3850/2025

"Técnicamente es posible generar una Lista Nominal de Electores diferenciada, no obstante, en consideración a la implementación del Modelo de Casilla Única para la

emisión del voto en la Jornada Electoral del próximo 1º de junio, no se considera viable esta petición, a reserva de lo que pudieran opinar la DEOE y la DECEyEC respectivamente."

3. Decisiones del INE sobre los modelos de votación anticipada

En el marco del Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024 – 2025, el Consejo General del INE ha emitido diversas determinaciones que resultan trascendentes valorar para la decisión de implementar o no los modelos relacionados con el ejercicio del voto anticipado. A continuación, se da cuenta de ellos.

3.1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a Diversas Peticiones Relacionadas con el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Extraordinario para la Elección de Diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024 – 2025 (INE/CG2470/2024)

Derivado de consultas ciudadanas expresas relacionadas con el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, el INE se pronunció en el sentido de que no era jurídicamente viable implementar dicho mecanismo para este proceso, ya que la Ley General no señala expresamente el derecho de la diáspora mexicana de votar para elegir a las personas integrantes del Poder Judicial Federal, como sí lo hace para el caso de la Presidencia y Senadurías de la República y Gubernaturas de las entidades federativas.

Razonó que únicamente el legislador podría ampliar o modificar derechos fundamentales como es el voto de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero para el Proceso Electoral en cuestión, dejando actualmente al INE sin facultades para actuar en este ámbito. Este proceso se encuentra restringido por la normativa vigente y los tiempos operativos disponibles, no obstante, la institución seguirá explorando alternativas para garantizar la inclusión de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en procesos electorales futuros para elegir a las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, determinó que es jurídica, técnica operativa y materialmente inviable implementar esta modalidad de votación en el extranjero.

3.1.1. Sentencia del Juicio para la protección de los derechos político – electorales de la ciudadanía identificado como SUP-JDC-1455/2024, relativo a la impugnación del Acuerdo INE/CG2470/2024

Derivado de la aprobación del citado acuerdo, la Sala Superior del Tribunal Federal, en sesión del miércoles 15 de enero de 2025, resolvió el expediente identificado con la clave SUP-JDC-1455/2024, en donde determinó confirmar el acuerdo del Consejo General del INE, pero por otras razones. Reconoció que no es posible la implementación de esta modalidad de votación debido a que no existen condiciones para emitir la normativa para su ejercicio. Por ello, aunque se reconoce el derecho de participación de este grupo poblacional a partir de una interpretación progresiva de los derechos humanos, para ello es necesario que existan las condiciones jurídicas y fácticas necesarias para su instrumentación pues de lo contrario se estaría reconociendo un derecho de imposible cumplimiento, por lo que este tema debe ser abordado en futuros ejercicios electorales, para que con tiempo pueda diseñarse y ejecutarse de manera cuidadosa y efectiva.

3.2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la inviabilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio para la elección extraordinaria de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2025, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el expediente SX-JDC-6/2025 y acumulados (INE/CG64/2025)

El Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG64/2025, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Federal, dictada en el expediente SX-JDC-6/2025 y acumulados, respecto a la inviabilidad de implementar el voto para las personas en prisión preventiva a nivel federal.

Al respecto, diversas personas en situación de prisión preventiva presentaron individualmente ante la DERFE, solicitudes para que se ordenaran y realizaran las acciones necesarias para la expedición de sus credenciales para votar con fotografía como parte del ejercicio de sus derechos.

La respuesta de la Dirección Ejecutiva en cita señala que se encontraba material y jurídicamente imposibilitada para expedir las credenciales para votar solicitadas. Esta decisión fue materia de impugnación ante la autoridad jurisdiccional regional.

En la sentencia de mérito la Sala Regional Xalapa del Tribunal Federal consideró que la autoridad responsable no debió negar la expedición de las credenciales para votar con fotografía bajo el argumento de estar imposibilitada jurídica y materialmente al encontrarse pendiente la emisión de los lineamientos para la expedición de credenciales para votar a personas en prisión preventiva, ordenados por la Sala Superior en el SUP-REC-342/2023, ya que la autoridad responsable pasó por alto que precisamente en dicha sentencia emitida por la Sala Superior se reconoció el

derecho de las personas en prisión preventiva a contar con una credencial para votar como medio de identificación, por lo que, la imposibilidad jurídica y material no era justificación para negar el ejercicio de ese derecho.

Por lo que hace al ejercicio del derecho a votar en la elección del Poder Judicial Federal, razonó que la autoridad responsable se encontraba impedida para realizar un pronunciamiento al respecto ante la falta de reconocimiento legal – al no encontrarse regulado o reconocido en la constitución, en las leyes ni en los lineamientos emitidos por el INE ese derecho a participar en la elección de personas juzgadoras –.

No obstante que no se encontraba regulada esta modalidad de votación en la elección extraordinaria y que la sentencia del expediente SUP-JDC-352/2018, se emitió antes de la reforma constitucional y legal en materia de la elección del Poder Judicial de la Federación, **ello no significa que el derecho a votar en dichas elecciones quedó vedado para las personas en prisión preventiva, sino que en el marco del principio de progresividad, debe tutelarse, ampliarse y reconocerse el derecho a este sector de la población.**

Por las razones anteriores, la autoridad jurisdiccional regional ordenó al INE: *i)* expedir o reponer las credenciales para votar con fotografía a las personas actoras; en su caso, fundar y motivar la negativa y, *ii)* determinar la posibilidad de que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio en el marco del proceso electoral extraordinario 2025 de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

Consecuente con lo anterior, el CG del INE mediante acuerdo INE/CG64/2025, el pasado 10 de febrero, aprobó un Acuerdo mediante el cual **determinó la inviabilidad que las personas en prisión preventiva puedan ejercer su derecho al sufragio para la elección extraordinaria de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2025.** La determinación del INE versó en el sentido de no realizar este tipo de votación, en principio, porque la sentencia de la autoridad jurisdiccional instruyó al INE a decidir en plena libertad de sus atribuciones sobre la viabilidad de llevar a cabo dicha votación durante el PEEPJF 2024-2025, con base en sus capacidades administrativas, técnicas, operativas y financieras.

En acatamiento a lo anterior, el INE determinó que no existen condiciones financieras, operativas y técnicas para llevar a cabo el VPPP en el PEEPJF 2024-2025, sustentando su decisión en los siguientes aspectos:

1. **Limitaciones Normativas:** No se ha desarrollado un marco legal específico que contemple la implementación del voto de personas en prisión preventiva en la elección extraordinaria de jueces y magistrados.

2. **Restricciones Operativas y Técnicas:** La ejecución del voto de personas en prisión preventiva requiere de una coordinación con las autoridades penitenciarias para la integración de la LNEPP, la capacitación de personal, la implementación de mecanismos de recolección de votos y la validación de la identidad de los votantes. Dada la complejidad del proceso y los tiempos reducidos, el INE concluyó que no es posible llevar a cabo estas acciones dentro del calendario electoral extraordinario.
3. **Reducción Presupuestal:** La Cámara de Diputados aprobó una disminución del 67% del presupuesto solicitado por el INE para la organización del proceso electoral extraordinario. Esto afectó directamente la disponibilidad de recursos para implementar mecanismos adicionales de votación, incluyendo el voto anticipado y el voto de personas en prisión preventiva. El recorte presupuestal imposibilita la producción de documentación electoral, materiales y la contratación del personal requerido para garantizar la viabilidad del proceso.
4. **Falta de Condiciones Logísticas:** Para la organización del voto en prisión preventiva, el INE requiere establecer convenios de colaboración con las autoridades penitenciarias, garantizar acceso seguro a los centros de reclusión y disponer de sistemas adecuados para la captación y traslado de votos. La implementación de estas acciones en el corto plazo es inviable, dado que la elección extraordinaria ya se encuentra en marcha y los tiempos de ejecución no permiten una planificación adecuada.

Como resultado de esta determinación, las personas en prisión preventiva no podrán participar en la Elección Extraordinaria del Poder Judicial de la Federación 2025. No obstante, el INE ha señalado que se deberán generar las condiciones necesarias para garantizar la inclusión de este grupo en el Proceso Electoral Federal 2026-2027.

IV. Análisis presupuestal, técnico y operativo del Instituto Electoral sobre la viabilidad o inviabilidad de la implementación de los modelos de votación anticipada en el marco del proceso electoral local extraordinario 2024 – 2025 de la elección del Poder Judicial de la Ciudad de México

A continuación, se presenta el análisis realizado por la Dirección Ejecutiva encargada de la preparación/organización de la elección, la cual cuenta con la capacidad jurídica, técnica y operativa necesaria para pronunciarse sobre el estado de las cosas respecto de la implementación de los modelos de votación anticipada de personas originarias de la Ciudad de México en el extranjero y personas en situación de prisión preventiva.

Lo anterior, a la luz de la situación presupuestal del Instituto Electoral, así como de las condiciones técnicas y operativas en que nos encontramos en cada una de las modalidades de votación anticipada.

1. Contexto presupuestal del Instituto Electoral

La organización de procesos electorales implica un análisis exhaustivo de las necesidades presupuestales para garantizar su correcto desarrollo.

A continuación, se exponen los principales elementos presupuestales que examinan la viabilidad de implementar la modalidad de votación anticipada para personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero y personas en prisión preventiva en el marco de la Elección Extraordinaria Local del Poder Judicial de la Ciudad de México.

En el análisis presupuestal del Instituto Electoral para 2025, se observa una reducción significativa en los recursos aprobados en comparación con lo solicitado. Mientras que el IECM solicitó un presupuesto de \$2,803,843,729, el monto finalmente aprobado fue de \$2,153,026,964, lo que representa una diferencia de \$650,816,765.

Este ajuste ha impactado las operaciones del Instituto, limitando su capacidad de implementación de ciertos mecanismos electorales.

Presupuesto 2025, solicitado al Congreso de la Ciudad de México

PROYECTO ACTUALIZADO						
Rubro	Monto Total	1000 Servicios Personales	2000 Materiales y suministros	3000 Servicios Generales	4000 Transferencias, Asignaciones, subsidios y otras ayudas	5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles
Gasto de Operación Ordinario 2025	1,164,603,121	780,783,140	55,384,130	274,059,120	1,030,000	53,346,731
Consulta de Presupuesto Participativo 2025	168,182,853	91,287,852	13,289,054	50,710,447	10,076,000	2,819,500
Proceso electoral para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Ciudad de México	883,404,652	230,824,946	115,599,354	497,888,192	27,800,000	11,292,160
Actividades Preparatorias Consulta PP 2026 y 2027	2,539,005	2,452,429	0	86,576	0	0
Actividades Preparatorias elección COPACOS 2026	4,671,138	3,473,031	34,311	1,163,796	0	0
Iniciativa Ciudadana emergente	32	0	32	0	0	0
Monto para actividades del IECM	2,223,400,801	1,108,821,398	184,306,881	823,908,131	38,906,000	67,458,391
Financiamiento Público de Partidos Políticos	580,442,928				580,442,928	
Suma	2,803,843,729	1,108,821,398	184,306,881	823,908,131	619,348,928	67,458,391

Ajuste del presupuesto otorgado para el ejercicio 2025

PROYECTO AJUSTADO						
Rubro	Monto Total	1000 Servicios Personales	2000 Materiales y suministros	3000 Servicios Generales	4000 Transferencias, Asignaciones, subsidios y otras ayudas	5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles
Gasto de Operación Ordinario 2025	998,861,683.25	767,655,026.00	24,729,300.25	200,878,683.00	120,000.00	5,478,674.00
Consulta de Presupuesto Participativo 2025	111,983,353.00	59,283,666.00	8,666,878.00	33,992,809.00	10,001,000.00	39,000.00
Proceso electoral para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Ciudad de México	460,331,215.00	130,587,195.00	45,478,783.00	266,700,237.00	15,950,000.00	1,615,000.00
Actividades Preparatorias Consulta PP 2026 y 2027	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Actividades Preparatorias elección COPACOS 2026	1,407,785.00	1,023,052.00	33,402.00	351,331.00	0.00	0.00
Iniciativa Ciudadana emergente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Monto para actividades del IECM	1,572,584,036.25	958,548,939.00	78,908,363.25	501,923,060.00	26,071,000.00	7,132,674.00
Financiamiento Público de Partidos Políticos	580,442,928.00				580,442,928.00	
Suma	2,153,026,964.25	958,548,939.00	78,908,363.25	501,923,060.00	606,513,928.00	7,132,674.00

En el caso de los recursos solicitados para la organización del proceso electoral de las personas juzgadoras en la Ciudad de México, se observa una considerable disminución de recursos contra la asignación presupuestal del ejercicio 2025, presentando una diferencia de \$423,073,437, que dejó de recibir esta autoridad para cumplir con esta obligación Constitucional.

1.1 Votación de personas originarias de la Ciudad de México residente en el Extranjero

El presupuesto aprobado para el Instituto Electoral para el ejercicio 2025 no contempla una partida específica para la implementación de la votación anticipada mediante el sistema postal para personas residentes en el extranjero. Este mecanismo requiere una inversión significativa, derivada de la producción y distribución de materiales, incluyendo la impresión de boletas, sobres y documentación auxiliar, lo que representa un costo considerablemente mayor en comparación con otras modalidades de votación, como el voto electrónico a distancia.

Además, la logística de envío y recepción de boletas a nivel internacional mediante servicios postales certificados implica una inversión adicional no prevista dentro de los recursos presupuestados.

Para ejemplificar los montos de inversión que aproximadamente se tendrían que emplear para la implementación de esta modalidad, podemos presentar como muestra los recursos económicos utilizados en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 para la elección de la Jefatura de Gobierno, Diputaciones al Congreso, Alcaldías y Concejalías, en la Ciudad de México.



En el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 el Instituto Electoral gastó \$563,365.00 en la documentación electoral y \$16,420,097.97 para el envío de los sobres postales a la ciudadanía residente en el extranjero.

Sin embargo, es preciso aclarar que dicha cantidad representa la mitad del costo de envío y recepción de los sobres postales. Ello, en virtud de que este instituto Electoral y el INE absorbieron dicho costo en partes iguales. Por lo que, de organizar esta modalidad de votación, como el INE no la implementará, este instituto electoral tendría que asumir el 100% del costo para enviar y recibir los sobres postales a la ciudadanía capitalina residente en el extranjero.

La implementación de este mecanismo también requeriría actualizaciones tecnológicas en los sistemas actuales para garantizar el seguimiento y control de estos envíos postales, cuyo costo no ha sido determinado dentro del presupuesto institucional.

El SEI, ha demostrado ser una alternativa viable en mecanismos de participación ciudadana previos, representando una opción más eficiente y menos costosa en comparación con el voto postal. La implementación del SEI eliminaría la necesidad de distribución física de boletas y reduciría la dependencia de servicios postales internacionales, disminuyendo costos operativos y aumentando la certeza del proceso electoral. No obstante, su implementación dentro del marco electoral representaría un reto institucional en términos de **desarrollo, pruebas y simulacros**, aspectos que se abordararan en el análisis técnico y operativo que más adelante se presentan en este dictamen.

Considerando estos elementos, la implementación de la votación anticipada desde el extranjero mediante el sistema postal plantea retos presupuestales, operativos y técnicos, que generen certeza sobre su viabilidad, por lo que deben analizarse con detenimiento.

La falta de una asignación presupuestaria específica para este mecanismo, sumada a los costos adicionales y a las limitaciones logísticas identificadas, refuerza la necesidad de evaluar otras opciones que ofrezcan mayor seguridad y eficiencia en la organización del voto de las personas residentes en el extranjero.

Por otro lado, implementar el SEI representa un reto institucional en cuanto al tiempo limitado para su desarrollo.



1.2 Votación de personas en situación de prisión preventiva en la Ciudad de México

El presupuesto aprobado para el Instituto Electoral en 2025 contempla recursos para la impresión de boletas electorales, lo que permitiría la producción de boletas adicionales para la votación de personas en prisión preventiva.

Sin embargo, no se cuenta con una asignación presupuestaria específica para la implementación de esta modalidad, lo que impone restricciones operativas y logísticas. A pesar de que los recursos destinados a documentación y materiales electorales podrían absorber parte de los costos, la instalación de casillas en centros penitenciarios y la logística de recolección y resguardo de los votos requieren una planificación detallada y fondos adicionales que no han sido considerados en el presupuesto aprobado.

2. Contexto técnico y operativo del Instituto Electoral

El IECM, comprometido con incentivar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía de la entidad, desarrolla trabajos para implementar diversas tecnologías de la información y comunicación, que contribuyan a la eficiencia y eficacia, modernización y automatización de los procesos electorales y de participación ciudadana, específicamente para la recepción y cómputo de votos y opiniones.

No obstante, para la implementación de las modalidades de votación anticipada para personas en prisión preventiva y para residentes en el extranjero dentro del Proceso Electoral Local del Poder Judicial de la Ciudad de México 2025, se identifican una serie de obstáculos que impiden su viabilidad.

Estas limitaciones pueden agruparse en tres categorías principales: *i)* falta de marco normativo y atribuciones institucionales, ya que el INE no ha aprobado lineamientos ni modelos de operación para elecciones locales, lo que restringe la posibilidad del Instituto Electoral de asumir estas funciones de manera autónoma; *ii)* limitaciones operativas y de coordinación interinstitucional, derivadas de la falta de esquemas claros para articular esfuerzos entre el Instituto Electoral y el INE, lo que impide la generación de listas nominales diferenciadas y la logística de recepción y resguardo del voto y, *iii)* tiempo insuficiente para su implementación, ya que los plazos establecidos para la inscripción y ejecución de estas modalidades reducen la posibilidad de realizar ajustes técnicos y coordinaciones necesarias.



En los apartados siguientes, se analizarán cada una de estas restricciones con mayor detalle, evidenciando el impacto que tienen en la viabilidad de estos mecanismos de votación.

2.1 Votación de personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero

Para implementar esta modalidad de votación en otros procesos electorales, este Instituto Electoral ha utilizado dos mecanismos, la votación vía postal y la votación electrónica a distancia. En este sentido, instrumentar la votación desde el extranjero mediante el voto postal, resulta técnica y operativamente inviable al no existir previsiones presupuestales para ello.

A continuación, se analizan, en primer lugar, las consideraciones en términos de la coordinación institucional con el INE y en segundo lugar las limitaciones para la implementación del SEI como herramienta para el ejercicio del voto.

a) Limitaciones de coordinación con el INE

En el oficio **INE/DECEyEC/0256/2025**, la DECEyEC manifiesta que en virtud de que el Consejo General del INE, no consideró la modalidad de votación desde el Extranjero, no es viable atender las necesidades de este Instituto Electoral para poder llevar a cabo su implementación en el proceso electoral local extraordinario.

Del mismo modo, la DECEyEC refiere el Acuerdo **INE/CG2470/2024**, mediante el cual el INE dio respuesta a diversas peticiones relacionadas con el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025; y, en el que, se determinó su inviabilidad.

Por otro lado, destaca la respuesta de la DERFE que imposibilita al Instituto Electoral para contar con una Lista Nominal de Electores en el Extranjero desde una perspectiva normativa y de coordinación institucional, debido a que el INE es la única autoridad facultada para su integración y validación. La propia DERFE reconoce que no cuenta con los tiempos ni los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades fundamentales para su conformación, incluyendo la puesta a punto del SRVE, la recepción y procesamiento de solicitudes, y la determinación jurídica de los registros, lo que hace inviable la entrega de la Lista en el mes de abril, tal como lo solicitó el Instituto Electoral.

Adicionalmente, la impugnación del Acuerdo INE/CG2470/2024 ante la Sala Superior del Tribunal Federal, y su posterior confirmación mediante la sentencia SUP-JDC-



1455/2024 y acumulados, refuerzan la imposibilidad de instrumentar este mecanismo en ausencia de condiciones temporales y operativas adecuadas.

En consecuencia, la DERFE también descartó la viabilidad de generar la LNERE en los términos requeridos por el Instituto Electoral o de asumir cualquier logística vinculada al uso de listados nominales, lo que deja sin posibilidad al Instituto Electoral de avanzar en la organización del voto desde el extranjero sin la participación del INE.

b) Análisis del SEI

El SEI se concibe como una modalidad para emitir votos y opiniones que se ha consolidado entre la ciudadanía en elecciones y ejercicios de participación ciudadana anteriores, el cual se ha adaptado para incrementar la eficiencia del sufragio virtual y de su cómputo con el uso de tecnologías informáticas consolidadas. Esta herramienta se ha constituido en una alternativa real de votación, ya que ha permitido considerar a más tipos de poblaciones con diversas características con lo que se impulsan las condiciones de igualdad e inclusión.

El SEI cuenta con las virtudes siguientes: **a)** potencia el ejercicio y la accesibilidad del sufragio, prácticamente, desde cualquier ubicación dentro del territorio nacional; **b)** cuenta con un sistema de registro; **c)** genera factores de autenticación; **d)** despliega procedimientos específicos para estandarizar los procesos; **e)** cuenta con las medidas necesarias de seguridad y resguardo de información para garantizar la legalidad y la secrecía de los votos; **f)** disocia la identidad de la persona del sentido de su voto; **g)** dispone de una infraestructura que permite su auditoría y transparencia; y **h)** evita la erogación adicional de recursos humanos y materiales en un escenario de disminución presupuestal.

c) Aspectos técnicos sobre el SEI y las limitaciones para su implementación

Derivado de las reformas al Código en materia del derecho al sufragio de las personas residentes en el extranjero y en prisión preventiva, así como la elección del Poder Judicial local, la Modalidad Digital de Opinión para estas poblaciones podría ser una opción para considerar por el Instituto Electoral, para recabar su sufragio en los procesos de participación ciudadana. Sin embargo, su implementación está acompañada de implicaciones técnicas que deben ser evaluadas y gestionadas.

La implementación del SEI demanda una infraestructura tecnológica robusta y dimensionada, diseñada para soportar las demandas del sistema durante los periodos de votación. Esta evaluación de las capacidades tecnológicas es fundamental y es posible desagregarla de la siguiente manera:



A. **Desarrollo de sistema.** En el proceso de actualización del SEI existen definiciones pendientes por concretarse, las cuales son necesarias para su diseño y desarrollo, ya que, si bien, el modelo utilizado en ejercicios previos de Participación Ciudadana será replicado en gran parte de los componentes del sistema, existen particularidades inherentes a la Elección Judicial 2025 al momento del registro y la votación, como son:

- Ajustes en el formulario de registro derivado del marco geográfico aplicable, con el cual aún no se cuenta.
- Ajustes en el módulo de votación para la presentación de la totalidad de boletas aplicables, reglas de votación por boleta, reglas de nulidad por boleta, entre otros.

Adicionalmente, existe un avance en la actualización de los diversos componentes del SEI con la visión enfocada al ejercicio de la Consulta de Presupuesto Participativo 2025, como es la aplicación móvil desarrollada para el sistema operativo iOS, sin embargo, los trabajos de actualización de la versión para el sistema operativo Android se encuentran recién iniciados.

Asimismo, es importante mencionar que se prevé que los ajustes relacionados con las boletas que presentará el SEI para la Elección Judicial 2025 impactarán directamente en la experiencia de la persona usuaria del sistema debido a que se presentará una cantidad mayor de opciones a elegir y se requerirá de la integración de reglas de procesamiento que permitan al sistema confirmar que no se ha elegido un número mayor al permitido por cada boleta, sin embargo, como se comentó anteriormente, primero es necesario determinar los ajustes al diseño y las reglas aplicables por boleta para iniciar con su desarrollo.

B. **Infraestructura.** La adecuación de la infraestructura para el SEI presenta retos importantes ya que actualmente se están preparando los ambientes de pruebas y operación del SEI para la Consulta de Presupuesto Participativo, lo cual, en el escenario de implementación del sistema para la Elección del Poder Judicial requiere de la creación, configuración y puesta a punto de estos ambientes con las versiones específicas del sistema que opere para el registro y emisión de la votación de mexicanos residentes en el extranjero.

Para ello, es necesario analizar aspectos técnicos, como la capacidad del hardware y configuraciones de red que son necesarias para procesar y gestionar eficazmente el volumen de datos que se espere recibir y las transacciones que se generan durante períodos de mayor demanda del sistema.

Asimismo, es necesario realizar pruebas de carga y estrés para asegurar que la infraestructura propuesta pueda soportar condiciones de uso sin fallos. Estas pruebas son requeridas, no solo para validar la capacidad del sistema bajo condiciones operativas normales, sino, también, para asegurar que puede manejar picos de actividad sin comprometer la estabilidad o la seguridad.

Estas evaluaciones deben confirmar la capacidad del sistema para resistir y recuperarse de situaciones de estrés operacional, asegurando que la integridad del voto y la confianza del electorado no se vean comprometidas, esto incluye la integración de redundancias, la diversificación de canales de comunicación y la implementación de soluciones de contingencia que puedan activarse automáticamente en caso de una falla o un incidente de seguridad.

C. Seguridad y autenticación. Es necesario garantizar la seguridad y autenticidad de los votos y de los usuarios que participen mediante el SEI en la Elección del Poder Judicial. Para ello es necesario implementar mecanismos de seguridad, como la generación de claves de voto por Internet y el uso de *tokens* enviados vía mensajería de texto, para confirmar la identidad de los votantes, que, si bien, han sido implementados en las versiones del SEI que se utilizan en los procesos de Participación Ciudadana, estos no han sido probados en teléfonos registrados fuera de México, es decir, con líneas telefónicas internacionales, por lo que este escenario de prueba representa un factor de importancia.

Lo anterior implica validar con proveedores de servicios de telecomunicaciones internacionales el envío de las claves y *tokens* de votación para garantizar la entrega oportuna y segura de estos mensajes.

D. Desafíos y consideraciones.

La implementación del SEI para la Elección Judicial 2025 implicaría diversos cambios al sistema utilizado por el Instituto Electoral en los Procesos de Participación Ciudadana de manera previa, ya que cuenta con particularidades que requieren integrarse, como son, la presentación de diversas boletas, la selección de diversas opciones (candidaturas) en cada una y el envío de cadenas de caracteres de mayor longitud que integren el sentido de las votaciones emitidas por cada persona usuaria.

Para esto, **el tiempo con el que se cuenta para el desarrollo se estima limitado, requiriendo alrededor de 8 semanas de desarrollo e implementación de la infraestructura requerida**, una vez que se concreten las definiciones relacionadas con el diseño de las boletas y las reglas de votación en cada una.



Adicionalmente, el periodo de pruebas internas requeriría de, al menos, 3 semanas y la ejecución de múltiples simulacros al interior del Instituto Electoral pero también contando con la participación de aliados internacionales que apoyen a ejecutar pruebas para validar el correcto funcionamiento del sistema y la recepción de los factores de autenticación que les sean enviados, lo cual requeriría de, alrededor, de **5 semanas adicionales**, planeando tres ejercicios (uno por semana más el tiempo de publicación de las aplicaciones móviles en tiendas) de las fases de registro y votación así como el tiempo necesario para la remediación.

Como puede observarse, los plazos requeridos para contar con el SEI liberado para la Jornada Anticipada de la Elección Poder Judicial en 2025, sugieren que **no es posible su implementación antes del 16 de mayo**.

Además de los factores internos señalados respecto al tiempo necesario para adaptar el SEI para su uso en el proceso de elección de cargos del Poder Judicial, es fundamental considerar el marco normativo previamente expuesto. En particular, el artículo 329 de la Ley General establece que el voto de la ciudadanía residente en el extranjero por vía electrónica solo podrá realizarse conforme a los lineamientos emitidos por el INE.

Asimismo, debe tomarse en cuenta lo señalado por la DERFE en su respuesta a la consulta, donde subraya que el uso de un sistema distinto al del INE –como en este caso el SEI – requiere una revisión exhaustiva que garantice su certeza y seguridad, conforme a los requisitos establecidos en la Ley General y los procedimientos previstos en los Lineamientos para la Organización del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Para ello, sería necesario establecer una ruta de trabajo entre las instituciones involucradas con el objetivo de planear y ejecutar las revisiones técnicas, operativas y procedimentales correspondientes, asegurando el cumplimiento normativo.

Lo anterior contrasta con los tiempos requeridos para llevar a cabo la operación y logística, por lo que la liberación del SEI, **en su versión definitiva, debería efectuarse a más tardar el 6 de abril de 2025**.

Finalmente, la Jornada Anticipada debería realizarse, a más tardar, **del 19 al 29 de mayo de 2025**.

En este contexto, en virtud de las fechas planteadas en los párrafos precedentes, se considera operativa y técnicamente inviable implementar todas las etapas que involucran dicha modalidad de votación. Aunado a ello, se actualiza la imposibilidad jurídica de la implementación del SEI para esta modalidad de votación, derivada de

la preminencia que ostenta el INE para determinar lo correspondiente sobre este rubro.

2.2 Votación de personas en situación de prisión preventiva en la Ciudad de México

La implementación del voto para personas en prisión preventiva presenta desafíos operativos y normativos que imposibilitan su ejecución en el proceso electoral extraordinario local 2024 – 2025 de la elección del Poder Judicial de la Ciudad de México. Aunque el Instituto Electoral tiene la obligación legal de preparar esta modalidad de votación, su viabilidad depende de factores que escapan a su ámbito de sus competencias, particularmente la coordinación con el INE y las autoridades penitenciarias.

Para implementar esta modalidad, se requiere la firma de un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, a través de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, con el objetivo de coordinar esfuerzos para facilitar la organización del proceso electoral dentro de los centros penitenciarios. Además, es necesario realizar visitas a dichos centros con el propósito de concientizar a las personas en situación de prisión preventiva sobre su derecho a participar en la elección, así como de garantizar la logística necesaria para la disposición de la documentación y materiales requeridos para la instalación de las casillas.

Además, se debe considerar la logística para la instalación y operación de las casillas dentro de los centros penitenciarios. Para ello, se deben prever mecanismos de coordinación con las autoridades penitenciarias a fin de garantizar el acceso del personal electoral, la distribución de la documentación y la seguridad en el desarrollo del proceso de votación. Esta logística también incluye la implementación de protocolos de resguardo y traslado de los sobres con los votos emitidos, con el objetivo de garantizar la integridad y confiabilidad del proceso. Ahora bien, es trascendente destacar que para la implementación del voto de personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Extraordinario 2025, el INE ha determinado su inviabilidad, lo que imposibilita al Instituto Electoral asumir la organización de esta modalidad.

De acuerdo con la respuesta de la DEOE, la implementación de este mecanismo bajo un esquema similar al del Proceso Electoral Federal Concurrente 2023-2024 resultaría operativamente inviable, ya que habría un desfase significativo entre las actividades previamente ejecutadas y aquellas que tendrían que desarrollarse en este proceso extraordinario. Además, el Consejo General del INE no ha emitido lineamientos ni un modelo de operación específico para la organización del voto en



prisión preventiva en este proceso, lo que impide su instrumentación, sin prever costos para la instalación de mesas de votación en centros penitenciarios, la capacitación de funcionarios o los traslados necesarios para la recepción del voto.

Asimismo, la DECEyEC reafirmó la imposibilidad de implementar esta modalidad en el Proceso Electoral Extraordinario 2025, señalando que el 10 de febrero de 2025, el Consejo General del INE aprobó un acuerdo que determinó la inviabilidad del sufragio para personas en prisión preventiva en esta elección (INE/CG64/2025).

En consecuencia, el INE no tiene actividades programadas para desarrollar este mecanismo de votación a nivel local.

Otro aspecto fundamental es la base de datos de personas en prisión preventiva, que sería proporcionada por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y que, en caso de implementarse la votación, debería cumplir con los requisitos técnicos y biométricos establecidos en los Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva, aprobados mediante el Acuerdo INE/CG2474/2024. Sin embargo, al no haber una determinación formal sobre la implementación de este mecanismo, no se han definido los procesos para integrar esta lista en el contexto del Proceso Electoral Extraordinario 2025.

En términos operativos, la DERFE indicó que el **INE no consideró la implementación del voto en prisión preventiva para este proceso y que, de aplicarse en el ámbito local, los registros de la LNEPP tendrían que ser excluidos de la Lista Nominal de Electores que se utilizaría para el Proceso Electoral Extraordinario 2024 – 2025 en la elección del Poder Judicial de la Federación, lo que, operativamente, no es viable.**

Así, en el contexto de la inviabilidad para llevar a cabo la VPPP a nivel federal, la implementación del Modelo de Casilla Única impide su uso, ya que no está prevista una logística para la entrega de listados separados para el ámbito federal y local, a pesar de que técnicamente es posible generar una Lista Nominal diferenciada.

De tal manera, en cuanto a la posibilidad de instrumentar una logística que contemple dos listas nominales, una para el ámbito federal y otra para el local, la DERFE reiteró que el INE tiene previsto el Modelo de Casilla Única para la Jornada Electoral del 1º de junio de 2025, lo que impide la generación de listados separados que excluyan a personas incluidas en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva.

V. Conclusiones

1. Votación de personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero

En virtud de lo expuesto en este documento, se concluye que la implementación del voto anticipado para la ciudadanía residente en el extranjero enfrenta obstáculos insuperables derivados de:

- La determinación del INE sobre la inviabilidad para implementar esta modalidad, lo que impide cualquier acción en el ámbito local en materia registral y por tanto en la inexistencia de una Lista Nominal de Personas Residentes en el Extranjero.
- La subsecuente imposibilidad de que el INE autorice el uso del SEI para recabar la votación, en el contexto de que ese Instituto determinó que no implementará esta modalidad.
- Las implicaciones operativas y técnicas para el desarrollo del SEI por parte del IECM y su liberación a tiempo para la Jornada Anticipada.

Debido a lo anterior, este Instituto Electoral carece de las condiciones jurídicas, técnicas y operativas necesarias, por lo que se ve imposibilitado para la implementación del voto anticipado para la ciudadanía residente en el extranjero en las elecciones de los cargos del Poder Judicial Local.

2. Votación de personas en situación de prisión preventiva en la Ciudad de México

En ese mismo sentido, considerando lo planteado respecto a la implementación del voto de las personas en prisión preventiva en la Ciudad de México, se concluye que, derivado de la declaración de inviabilidad emitida por el INE para implementar esta modalidad, la cual se refuerza con las consideraciones expuestas a través de la consulta realizada a través del Sistema de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (SIVOPLE), es menester determinar que, la implementación esta modalidad es inviable.

La implementación del voto para personas en prisión preventiva se ve imposibilitada, entre otros factores, por la adopción del Modelo de Casilla Única, el cual no contempla mecanismos diferenciados para la emisión del sufragio de esta población. Aunque técnicamente sería posible generar una Lista Nominal diferenciada, su implementación es inviable debido a que el Modelo de Casilla Única requiere una única lista de electores para el ámbito federal y local.

La ausencia de un esquema que permita excluir a las personas en prisión preventiva de la Lista Nominal general provoca un obstáculo insalvable, ya que su inclusión en una lista única destinada a las casillas ordinarias impediría garantizar la organización



**COMISIÓN PROVISIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO
DE ACCIONES EN MATERIA DE VOTO DE LAS PERSONAS RESIDENTES
EN EL EXTRANJERO, EN ESTADO DE POSTRACIÓN Y EN PRISIÓN
PREVENTIVA (COIDAVEPPP 2024-2025)**

de la votación en los centros penitenciarios bajo condiciones operativas adecuadas y de certeza, fundamental en la función electoral.

En consecuencia, sin una lista nominal independiente ni la posibilidad de establecer un procedimiento diferenciado dentro del Modelo de Casilla Única, el Instituto Electoral no cuenta con los elementos normativos ni operativos necesarios para organizar la votación de personas en prisión preventiva en este proceso electoral.



HOJA DE FIRMAS

Documento firmado por: CN= Bernardo Núñez Yedra
Certificado: 38000002B2DD9189BD374055E40000000002B2
Sello Digital: +A0CpE0McdZtAqGpv8zQYzeRwyGGravoWrJsxxJexcc=
Fecha de Firma: 06/03/2025 09:26:16 p. m.

Documento firmado por: CN= Patricia Avendaño Durán
Certificado: 38000002FCEC747BED816BAE700000000002FC
Sello Digital: T1H58dhvfTAjf0TJl2uSAw+qd9DCktnYtKW2VL8/m5s=
Fecha de Firma: 06/03/2025 11:00:45 p. m.